αὐτοψία

indagini di storia

αὐτοψία

indagini di storia

Giuseppe Veronica

La sovranità e le cessioni di sovranità nei lavori dell'Assemblea Costituente

anno I. 2025 n.1. gennaio

pubblicazione autoprodotta giusveronica@gmail.com p a giuseppe veronica vicolo della canonica 4 – 28100 novara

La sovranità popolare nel dibattito dell'Assemblea Costituente

La questione della sovranità popolare è bypassata con disinvoltura dai media. Sembra che essa sia, assieme a Loreto impagliato e ai busti d'Alfieri e di Napoleone, un vecchiume kitsch di cui si può benissimo fare a meno. Meglio ancora se, nell'immaginario confuso di chi rimprovera ad altri un analfabetismo funzionale, sovranismo diventi sinonimo di nazionalismo.
Si dovrebbe sapere, invece, che la sovranità popolare è il baluardo invalicabile, e il fondamento, di ogni democrazia.
La questione fu ben chiara ai Padri Costituenti, che vi dedicarono ampia attenzione.

La sovranità popolare fa il suo ingresso nel dibattito della Costituente, nella seduta della Prima Sottocommissione del 28 novembre 1946. In essa è in discussione la formulazione di quello che diventerà l'articolo 1 della Carta.

> L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

La commissione ha già licenziato – con difformità rispetto al testo definitivo[1] – la prima parte dell'articolo. Il presidente di turno, Umberto Tupini[2], dà lettura del testo della seconda parte, di cui è relatore il deputato Mario Cevolotto[3].

> Tutti i poteri spettano al popolo che li esercita o li delega secondo la Costituzione e le leggi[4].

Togliatti vorrebbe emendare il testo aggiungendovi l'irrevocabilità della scelta repubblicana e l'avocazione dei beni di casa Savoia. Contro l'emendamento si esprime il deputato monarchico Roberto Lucifero[5], che si appella all'integralità della sovranità popolare.

> Con questa formula, si giungerebbe a stabilire dei vincoli alla sovranità popolare. Il popolo si è data la forma repubblicana e, finché vuole tale forma, è giusto che essa sia mantenuta. Se domani però la maggioranza dei cittadini si orientasse in un senso diverso, circa la forma istituzionale dello Stato, il popolo ha tutto il diritto di poterla cambiare. Dichiara di ritenere che qualunque limitazione della sovranità popolare sia contraria alla democrazia[6].

Nella sua replica, Togliatti sembra avere una concezione astratta del popolo, ente che può decidere extra temporalmente, infatti:

> Ritiene giuridicamente non esatta l'osservazione dell'onorevole Lucifero, che con questa aggiunta si verrebbe a limitare la sovranità popolare, perché è proprio la sovranità popolare che ha scelto la forma istituzionale dello Stato e l'ha decisa per l'avvenire[7].

---

[1] Cfr. Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima sottocommissione. Resoconto sommario della seduta del 28 novembre 1946, p. 432: *Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori all'organizzazione economica, sociale e politica del paese.*
[2] Umberto Tupini (1888-1973). Già ministro di grazia e giustizia nel governo Bonomi II nel 1944 e nel governo Bonomi III dal 1944 al 1945. Eletto alla Costituente nelle liste DC.
[3] Mario Cevolotto (1887-1953). Ministro delle poste e delle telecomunicazioni nel III Governo Bonomi e Ministro dell'aeronautica nel Governo Parri e nel primo Governo De Gasperi. Esponente del Partito Democratico del Lavoro, è letto all'Assemblea nelle liste dell'Unione Democratica Nazionale.
[4] Resoconto sommario della seduta del 28 novembre 1946, cit. p. 433.
[5] Roberto Lucifero d'Aprigliano (1903-1993). Leader del Partito Democratico Italiano, è stato eletto alla Costituente nelle fila del Blocco Nazionale della Libertà.
[6] Resoconto sommario della seduta del 28 novembre 1946, cit. p. 433.
[7] Ibidem.

La posizione di Togliatti non è convincente, giacché egli stesso, nel seguito della replica, ha affermato la liceità della propaganda monarchica e del partito monarchico e sarebbe ben curioso, per una democrazia, ammettere l'esistenza di partiti cui è preclusa in partenza l'attuazione dei propri fini politici. L'attenzione dell'Assemblea si è però spostata sull'irrevocabilità della scelta repubblicana, fulcro dell'emendamento proposto dal dirigente comunista.
Dalla discussione che prosegue, però, si evince che le preoccupazioni si concentrano sull'immediato futuro. Si teme, cioè, che nei momenti difficili che si prospettano, il popolo possa essere trascinato in qualche avventura. L'intervento di Aldo Moro è chiarificante.

> Il problema in esame è soprattutto politico, perché ci si trova di fronte a un'istituzione repubblicana di recente creata in Italia, mentre ancora sussistono forze politiche disorganizzate, le quali alimentano le speranze di alcuni strati del popolo in un ritorno monarchico, sfruttandone la ingenuità. Queste forze pensano che sia possibile il ritorno del re in Italia, e che ciò possa avvenire attraverso una decisione popolare o una semplice maggioranza conseguita nelle Assemblee parlamentari[1].

La sovranità popolare non è, dunque, messa in forse, come spiega il deputato Francesco De Vita[2].

> La formula proposta dall'onorevole Togliatti non significa diminuzione della sovranità popolare. Un articolo del genere, inserito nella Costituzione, ha il significato che finché esso vige, non può essere messa in discussione la forma istituzionale dello Stato. È chiaro, però, che l'articolo della Costituzione può essere modificato attraverso i modi di revisione previsti[3].

La discussione prosegue anche nella successiva sessione del 29 novembre e il dibattito sul dettato dell'articolo riprende il 3 dicembre.
Il deputato democristiano Giuseppe Dossetti è relatore di una bozza dell'articolo 2, così concepita:

> La sovranità dello Stato si esplica nei limiti dell'ordinamento giuridico costituito dalla presente Costituzione e dalle altre leggi ad essa conformi[4].

Si propone una fusione con l'articolo proposto da Cevolotto:

> La sovranità dello Stato si esplica nei limiti dell'ordinamento giuridico costituito dalla presente Costituzione e dalle altre leggi ad essa conformi. Tutti i poteri sono esercitati dal popolo direttamente o mediante rappresentanti da esso eletti[5].

Cevolotto chiarisce che, nella sua proposta originale, aveva optato per la formula tradizionale mazziniana, *Tutti i poteri sono esercitati dal popolo*, ma che ritiene equivalente l'espressione utilizzata nella proposta. Lo stesso Dossetti, però, lo smentisce parzialmente.

> (...) Non sarebbe statu esatto, infatti, parlare, secondo una dottrina politica che risale al secolo scorso, di sovranità del popolo, perché la sovranità è dello Stato, e il popolo è il soggetto che l'esercita. Il concetto di sovranità popolare della formula mazziniana aveva senso in quanto lo si contrapponeva alla sovranità del principe che era il soggetto in cui s'identificava lo Stato[6] ...

Diventa difficile distinguere chi ha la sovranità, che a quanto pare non coincide con chi la esercita.

---

[1] Ibidem, p. 435.
[2] Francesco De Vita (1913-1961), esponente del Partito Repubblicano Italiano.
[3] Resoconto sommario della seduta del 28 novembre 1946, p. 435.
[4] Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima sottocommissione. Resoconto sommario della seduta del 3 dicembre 1946, p. 448.
[5] Ibidem.
[6] Ibidem.

L'idea che la sovranità sia dello Stato è rifiutata in una serie d'interventi. Il primo a obiettare è un collega democristiano, Carmelo Caristia[1].

> (...) è necessario stabilire chi esercita la sovranità ed i relativi poteri. Tale esigenza è già, in modo concreto e corretto affermata nell'articolo dell'onorevole Cevolotto a cui si dichiara favorevole[2].

Anche De Vita preferisce la formula originale.

> (...) secondo la dottrina mazziniana, la sovranità risiede nel popolo e non nello Stato[3].

Anche il liberale Giuseppe Grassi[4] si esprime contro una riduzione formalistica della sovranità popolare.

> (...) la formulazione dell'onorevole Dossetti non è molto felice perché la sovranità dello Stato non consiste nei limiti in cui si esplica, ma è il potere di comando che in tanto si chiama sovranità in quanto nega che ci sia un'altra autorità al di sopra di essa. Quello che la Costituzione deve fissare è che la sovranità viene dal popolo. Ritiene dunque preferibile la formula dell'onorevole Cevolotto[5].

Aldo Moro viene in soccorso di Dossetti, ma nel suo discorso aleggia un'idea forte di sovranità popolare, infatti la ragione per cui è d'accordo con una formula che fissi i poteri dello Stato è correlativa alla possibilità di resistenza popolare, che sarebbe sancita altrove.

> Questa precisazione è tanto più necessaria in relazione all'articolo 3 formulato dall'onorevole Dossetti, nel quale si precisa come al singolo, o alla collettività, spetti la resistenza contro lo Stato, se esso, avvalendosi della sua veste di sovranità, tenta di menomare i diritti sanciti dalla Costituzione e dalle leggi[6].

A favore della formula Cevolotto-Dossetti si dichiara anche Giorgio La Pira, ma subito dopo prende la parola Roberto Lucifero, che si dichiara ben poco convinto dalle argomentazioni di Dossetti e chiede che la formulazione originaria di Cevolotto sia scorporata e messa ai voti così com'è[7].
Togliatti riprende le argomentazioni di Moro, all'evidente ricerca di un compromesso.

> Ritiene che ... un'affermazione, quale quella proposta dall'onorevole Dossetti, non sia da respingere, a condizione che si affermi anche che il depositario della sovranità è il popolo[8].

Ma Dossetti è in difficoltà anche all'interno del suo partito. Interviene ancora Carmelo Caristia.

(...) Perciò affermare che il principio che la sovranità ha dei limiti è una cosa perfettamente inutile, perché lo Stato, in quanto è democratico, ha di per sé una sovranità limitata, derivante anche dal fatto che la sovranità proviene dal popolo. Concludendo, ritiene assolutamente inopportuno l'articolo proposto dall'onorevole Dossetti[9].

Anche Grassi torna alla carica.

Il concetto che deve essere affermato nella Costituzione è quello dell'onorevole Cevolotto, cioè che il potere emana dal popolo, principio squisitamente democratico e comune a tutte le attuali tendenze politiche del Paese[10].

---

[1] Carmelo Caristia (1881-1969), docente universitario, costituzionalista, eletto nelle liste DC.
[2] Resoconto sommario della seduta del 3 dicembre 1946, p. 448.
[3] Ibidem.
[4] Giuseppe Grassi (1883-1950). Eletto nelle liste dell'Unione Democratica Nazionale.
[5] Resoconto sommario della seduta del 3 dicembre 1946, cit. pp. 448-449.
[6] Ibidem, p. 449.
[7] Ibidem.
[8] Ibidem.
[9] Ibidem, p. 450.
[10] Ibidem.

Umberto Tupini, presidente dell'Assemblea, mette ai voti la formula concordata, che accorda il primitivo concetto affermato da Cevolotto, al principio posto in rilievo da Dossetti:

> La sovranità dello Stato si esplica nei limiti dell'ordinamento giuridico formato dalla presente Costituzione e dalle altre leggi ad essa conformi.
> Tutti i poteri emanano dal popolo che li esercita direttamente o mediante rappresentanti da esso eletti[1].

La sovranità dello Stato è pienamente affermata, mentre quella popolare sembra ridotta alla delega elettorale. Roberto Lucifero annuncia voto contrario *perché nella seconda parte non si afferma più il principio che la sovranità risiede nel popolo*[2].
Anche Francesco De Vita si dichiara contrario a una formula che enfatizza lo Stato:

> (...) nella prima parte si personifica lo Stato come un ente che sovrasta il popolo[3].

Interviene Leonetto Amadei[4], che annuncia voto favorevole, ma propone una modifica *che metta meglio in evidenza la sovranità dello Stato come emanazione del popolo*:

> La sovranità dello Stato emana dal popolo e si esercita nell'ambito dell'ordinamento giuridico, sia direttamente che mediante rappresentanti da esso eletti[5].

L'onorevole Lucifero non è d'accordo con il concetto di emanazione.

> Dichiara che vota contro anche alla formula dell'onorevole Amadei, se questa sarà posta ai voti, in quanto, a suo parere, la sovranità non emana né promana dal popolo, ma risiede nel popolo stesso[6].

Sembra una questione di lana caprina, ma sul verbo da utilizzare – emanare, appartenere, risiedere – si farà non poca discussione. Amadei, comunque ritira la sua proposta e il Presidente mette ai voti la formula Dossetti- Cevolotto, che viene approvata con 12 voti favorevoli, 2 contrari e un astenuto[7].

Per il testo che è licenziato dalla sottocommissione, come si è visto, si sono spesi Giorgio La Pira e Giuseppe Dossetti che daranno vita, nel maggio 1947, alla rivista *Cronache Sociali*, che esprimerà la posizione più progressista e riformista del cattolicesimo politico italiano. Eppure la for-mula adottata sembra privilegiare la sovranità dello Stato rispetto a quella popolare. In realtà, Dossetti è relatore del testo del successivo articolo 3 della Costituzione, che prevede addirittura la *resistenza popolare* come diritto – e dovere – del cittadino. Proprio in relazione a tale articolo, sia Moro sia Togliatti avevano sostenuto la formulazione, testé approvata dell'articolo 2.
Si passa, dunque, alla discussione dell'articolo redatto da Dossetti.

> La resistenza individuale e collettiva agli atti dei pubblici poteri, che violino le libertà e i diritti garantito dalla presente Costituzione, è diritto e dovere del cittadino[8].

Qui non ci sono dubbi su chi sia il detentore della sovranità.
Il deputato comunista Concetto Marchesi è perplesso sulle basi giuridiche su cui fondare l'articolo.

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Leonetto Amadei (1911-1997). Socialista. Presidente della Corte Costituzionale dal 1979 al 1981.
[5] Resoconto sommario della seduta del 3 dicembre 1946, cit. p. 450.
[6] Ibidem.
[7] Ibidem.
[8] Ibidem.

Si chiede, infatti,

> a quali organi dovrebbe essere devoluta la garanzia di tale diritto che dovrebbe avere una base giuridica e non rivoluzionaria. Infatti un'insurrezione contro i poteri dello Stato non avrebbe bisogno di appellarsi ad un articolo della Costituzione[1].

Il rilievo è condivisibile. Stante che è giusto e doveroso ribellarsi a uno Stato che traligna dalla democrazia, chi stabilisce che un'insurrezione ubbidisce a questo principio, distinguendosi da un'eversione?
La questione era di attualità, dal febbraio al dicembre 1945, esercito e carabinieri avevano dovuto fronteggiare l'Evis, Esercito volontario per l'indipendenza della Sicilia, cioè una guerriglia armata che aveva pretese d'insurrezione popolare. Occorreva fare chiarezza.
La replica di Cevolotto ci lascia perplessi, che il Codice Penale possa regolare le fattispecie di liceità di un'eventuale ribellione non è, francamente, convincente.

> Trattandosi di materia regolata dal Codice Penale, la garanzia giuridica è data dall'autorità giudiziaria. In sede costituzionale si afferma soltanto una direttiva, ma poi sarà compito della legge penale sancire e regolare concretamente il principio[2].

Tuttavia, la precisazione soddisfa Marchesi, che avrebbe preferito, però, la formula adottata dalla Costituzione francese.

> «Qualora il Governo violi la libertà e i diritti garantiti dalla Costituzione, la resistenza sotto ogni f8rma è il più sacro dei diritti e il più imperioso dei doveri». Con le parole *sotto ogni forma* si implica il ricorso a forme anche non strettamente legali[3].

In un possibile conflitto tra dovere morale e possibilità legali, si dà, dunque, precedenza al primo e si mette in conto un'eventuale pratica di forme illegali di resistenza. La replica di Dossetti sembrerebbe voler fugare questa possibilità, ma non è così, dopo aver osservato di

> non aver nulla in contrario ad accettare la formula della Costituzione francese, pur essendo dell'avviso che le parole «sotto ogni forma» possono ritenersi assorbite dall'espressione «la resistenza individuale e collettiva»[4],

dopo l'obiezione del deputato comunista, secondo cui

> per *resistenza individuale e collettiva* possono intendersi solo le manifestazioni regolabili dall'autorità giudiziaria[5],

ritira ogni riserva e si dichiara disponibile ad accettare il testo della Costituzione francese.
La sovranità popolare, che sembrava devoluta a quella dello Stato, nella formulazione dell'articolo 2, riprende – nell'articolo 3 – piene caratteristiche di fondamento di ogni potere. Di fronte all'abuso, il popolo, non solo ha il diritto, ma anche il dovere di insorgere tanto contro il potere politico, quanto contro quello giudiziario.
Per quanto sembri difficile andare oltre l'affermazione di un principio e regolare giuridicamente le possibilità di metterlo in pratica, la sovranità popolare è ribadita con forza come unico orizzonte in

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem, pp. 450-451.
[5] Ibidem, p. 451.

s'iscrive l'autorità dello Stato. La discussione non poteva mancare.
Giuseppe Grassi si esprime a favore della formulazione originale di Dossetti, perché ritiene che il dettato della Costituzione francese sia stato determinato dalla necessità di legittimare storicamente la ribellione contro il governo Pétain, mentre nell'articolo che è in esame

> si vuole affermare il diritto alla resistenza individuale e collettiva agli atti dei pubblici poteri che violino le libertà fondamentali. Considero, quindi, la formula proposta dall'onorevole Dossetti più ampia di quella francese[1] ...

Il giurista democristiano Carmelo Caristia è contrario a inserire un siffatto articolo nella Costituzione.

> Il diritto alla resistenza non può essere inserito in una Carta costituzionale sia perché, se considerato individualmente, oltre alla difficoltà di definirne la natura, ogni cittadino ha altri modi per far valere le sue ragioni; sia perché, da un punto di vista collettivo, corrisponde ad un movimento chiamato rivoluzione, che quando fosse riuscito ad affermarsi, non avrebbe alcun bisogno di appellarsi ad un articolo della Costituzione[2].

All'osservazione finale, come si vedrà, farà appello anche Togliatti. Il Presidente Tupini, invita, invece Dossetti all'espunzione dal testo della parola *dovere*.

> È favorevole a sopprimere nell'articolo che il diritto alla resistenza è anche un dovere, perché tale affermazione avrebbe significato concreto solo quando fosse stabilita una sanzione in caso di trasgressione[3].

È difficile, nello stringato linguaggio del resoconto sommario, comprendere bene le ragioni di Tupini, che sembra dire che il diritto di resistenza dovrebbe essere relativo ad atti dello Stato per cui è prevista una sanzione. Dossetti, comunque, difende il suo testo.

> Si deve affermare che la resistenza, non solo è un diritto, ma è un dovere, suscettibile di determinare delle sanzioni in caso di inosservanza, salvo stabilire di volta in volta la sanzione in relazione alle singole situazioni ed alle conseguenze che ne sono derivate, come si è verificato per l'eccidio delle Fosse Ardeatine[4].

Mario Cevolotto è favorevole a conservare la nozione di dovere, subordinata a una regolamentazione.

> La distinzione tra i casi in cui ci sia un dovere e quelli in cui sia soltanto un diritto, potrà essere specificata da una legge speciale[5].

La difficile strada della regolamentazione giuridica del diritto di resistenza sembra percorribile anche ad Aldo Moro.

> La richiesta dell'onorevole Marchesi circa l'articolo 21 della Costituzione francese ha avuto principalmente lo scopo di individuare il significato della norma in discussione. A parte la non opportunità di copiare l'articolo dalla Costituzione francese, sostanzialmente la formula proposta dall'onorevole Dossetti raggiunge lo stesso scopo del suddetto articolo, vale a dire di sancire il diritto alla rivoluzione, dandogli una giustificazione etico-giuridica.
> Insieme a questa giustificazione si è posto però un limite, perché in tanto la rivoluzione è legittima in quanto nasca da uno stato di indebita compressione dei diritti di libertà sanciti dalla Costituzione.
> A quanto è stato dichiarato dai Relatori sull'espressione *dovere*, aggiungo che essa può essere intesa anche come un dovere morale, che è bene sia affermato dalla Costituzione, nel senso che la passività, di fronte all'arbitrio dello Stato, costituisce inosservanza di un dovere morale fondamentale.

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] Ibidem.

> Credo pertanto, che la norma abbia un preciso e netto significato giuridico, in quanto pone un criterio direttivo al legislatore penale, affinché non consideri reati degli atti commessi con apparenza delittuosa, ma che hanno invece il nobile scopo di garantire la libertà umana[1].

Togliatti approva, ma con un po' di scetticismo.

> Accetto l'articolo in esame, quantunque annetto poca importanza alla giustificazione legale di una rivoluzione, perché ciò che legittima una rivoluzione è la vittoria. Rilevo, però, che la formula, così come è stata redatta dall'onorevole Dossetti, pur essendo accettabile, potrebbe dar luogo in un domani ad inconvenienti nella pratica legislativa. Si pensi a uno sciopero fiscale di fronte a una nuova imposizione di tasse da parte dello Stato[2].
> Ad ogni modo dichiaro che voterò favorevolmente, perché in caso contrario potrebbe sembrare che si voglia precludere la via all'azione di resistenza contro un potere tirannico[3].

Togliatti, insomma, è d'accordo politicamente con quanto si afferma, ma crede che abbia scarso senso giuridico. Perciò il deputato democristiano Caristia, si affretta a dargli ragione.

> Concordo con l'onorevole Togliatti che lo stato di fatto si traduce sempre in uno stato di diritto. Non mi sembra quindi cosa utile sancire nella Costituzione una giustificazione della rivoluzione[4].

Al presidente Tupini l'iter sembra aver imboccato una strada impervia, chiede quindi ai relatori se insistono nella presentazione dell'articolo. Risponde Dossetti.

> Pur non facendo dell'articolo una questione di principio, dato che le obiezioni sollevate mon sono insuperabili, e che lo stesso onorevole Togliatti non si è dichiarato contrario, può essere messo in votazione[5].

Il Presidente mette ai voti la seguente formulazione dell'articolo 3:

> La resistenza individuale e collettiva agli atti dei pubblici poteri che violino le libertà fondamentali e i diritti garantiti dalla presente Costituzione, è diritto e dovere di ogni cittadino.

L'articolo è approvato con 10 voti favorevoli, 2 astenuti e un contrario[6].

Sulle due questioni della sovranità popolare si è costruita, dunque, nella sottocommissione un'ampia maggioranza. Il polo cristiano-sociale di Dossetti e La Pira, appoggiato dal demolaburista Cevolotto, ha trovato credito nei comunisti e Aldo Moro si è speso come pontiere di questa intesa. Solo apparentemente la primazia della sovranità popolare è uscita indebolita dall'approvazione del testo definitivo dell'articolo 1 – dove, d'altra parte, occorreva strutturare la sovranità dello Stato come luogo in cui la sovranità popolare si attua. Con l'articolo 2, che la individua come unica fonte della sovranità dello Stato, la sovranità popolare è pienamente reintegrata.
Ora, però, le due bozze devono continuare l'iter per l'approvazione definitiva. Il 22 gennaio 1947, l'articolo 1 viene discusso nella Commissione per la Costituzione. Presiede anche questa sessione l'onorevole Tupini, che legge il testo licenziato dalla Prima sottocommissione.

> L'Italia è una Repubblica democratica. La sua sovranità emana dal popolo e si esercita nella forma e nei limiti della Costituzione e delle leggi.
> Il lavoro è l'essenziale fondamento dell'organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica italiana.

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem, pp. 451-452.
[4] Ibidem, p. 452.
[5] Ibidem.
[6] Ibidem.

La discussione che ci riguarda comincia con la riproposizione, in questa sede, dell'emendamento che l'onorevole Lucifero aveva già proposto nella sottocommissione.

> Sovrano è il popolo, che tale resta permanentemente; la sovranità risiede nel popolo e in esso sempre rimane. Vi possono essere degli organi delegati che per elezione popolare esercitano la sovranità in nome del popolo; ma la sovranità è del popolo e resta del popolo. Dire pertanto che la sovranità emana o premana dal popolo dà la sensazione che possa esserci, domani, un'interpretazione giuridica per cui il popolo, con l'atto con cui ha eletto coloro che esercitano la sovranità in suo nome, si spoglia di questa sovranità, investendone i suoi delegati. Ciò mi sembra antidemocratico – e sia concesso dirlo a me, monarchico – soprattutto antirepubblicano; poiché proprio il far risiedere la sovranità nel popolo, dovrebbe costituire la distinzione fondamentale fra repubblica e monarchia[1].

Interviene, contro l'emendamento, Egidio Tosato[2].

> Non è esatto il concetto della sovranità che risiede nel popolo, come spiega l'onorevole Lucifero. L'applicazione della formula potrebbe essere giustificata qualora tutti gli atti emanati dagli organi dello Stato dovessero essere sottoposti all'approvazione popolare. In questo caso essa avrebbe un valore quando qualsiasi decisione politica derivasse direttamente dal popolo. Ma poiché questo non avviene nella Costituzione, a base parlamentare-rappresentativa, con solo qualche caso di *referendum*, la formula «la sovranità emana dal popolo» è molto più esatta[3].

Non è d'accordo Umberto Merlin[4], che si chiede se la formula utilizzata dalla Costituzione francese, *la sovranità nazionale appartiene al popolo francese*, non sia più precisa dal punto di vista storico e giuridico e non esprima al meglio il concetto[5].
Il verbo *emanare*, adottato nella formula approvata dalla prima sottocommissione ha il difetto già segnalato da Roberto Lucifero. Si pensi a una fonte di luce o di calore e all'evidenza che l'energia prodotta ha un valore in sé che da tale fonte, nel suo godimento, prescinde.
Anche Vincenzo De Vita si associa alla proposta di Lucifero.

> Favorevole alla formula: «La sovranità risiede nel popolo», ricorda che in seno alla prima Sottocommissione, quando fu proposta la dizione: «La sovranità dello Stato si esplica nei limiti dell'ordinamento giuridico, ecc.», osservò che con questa formula si veniva a personificare lo Stato e a porlo al di sopra del popolo. Anche la nuova formula: «La sua sovranità emana dal popolo» non lo soddisfa. Si associa pertanto alla proposta dell'onorevole Lucifero[6].

Si associa Umberto Nobile, eletto come indipendente nelle liste del PCI.

> (...) L'obiezione dell'onorevole Tosato cade, allorquando si tenga presente che la parola *risiede* è precisata nelle successive parole « e si esercita nella forma e nei limiti della Costituzione e delle leggi»[7].

La proposta di Lucifero è respinta.
Umberto Merlin propone la dizione: *la sua sovranità appartiene al popolo che la esercita ...*[8]

---

[1] Assemblea Costituente – Commissione per la Costituzione – Adunanza plenaria – Resoconto sommario della seduta del 22 gennaio 1947, p. 141.
[2] Egidio Tosato (1902-1984). Docente Universitario, eletto nelle liste DC. Fu, per pochi giorni, Ministro della pubblica istruzione del primo governo Fanfani, nel 1954.
[3] Resoconto sommario della seduta del 22 gennaio 1947, p. 141.
[4] Umberto Merlin (1885-1964). Nel 1919 è tra i fondatori del Partito Popolare insieme a Luigi Sturzo e ad Alcide De Gasperi, eletto deputato nel 1919, nel 1921 e nel 1924. Eletto alla Costituente nelle liste DC.
[5] Resoconto ... , cit. ibidem.
[6] Ibidem.
[7] Ibidem, pp. 141-142.
[8] Ibidem, p. 142.

Contro questo emendamento si esprime Gustavo Fabbri[1], rilevando una contraddizione.

> La parte favorevole alle dizioni *risiede* o *appartiene*, è anche la parte la quale desidera che questa Costituzione non venga sottoposta all'approvazione del popolo, ritenendo sufficiente l'elaborazione che se ne fa nell' Assemblea, cosicché la Costituzione risulterebbe una notizia che si invia ai sovrani per informarli che la loro sovranità è stata regolata[2].

Merlin ritira il proprio emendamento, ma ne avanza uno il deputato azionista Emilio Lussu, che propone una soluzione attraverso una riformulazione dell'articolo 1:

> Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori all'organizzazione economica, sociale e politica del Paese.
> La sua sovranità emana dal popolo e si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi[3].

Favorevole alla proposta Giorgio La Pira. Ma l'approvazione del testo dell'articolo 1 era stata già molto travagliata e non conviene rimetterla in discussione, Egidio Tosato propone di lasciare le cose come stanno e che entrambi i testi dei primi due articoli siano conservati così come licenziati dalla prima sottocommissione. Togliatti si associa. Non è, invece, d'accordo Francesco De Vita.

> Parlare di *sovranità dello Stato* è un'enormità, Una cosa è l'esercizio dei poteri e un'altra è la sovranità[4].

La discussione, su proposta dell'onorevole Umberto Terracini, è rinviata. Riprende il 24 gennaio, con la presidenza di Meuccio Ruini, eletto nelle liste dell'Unione Democratica Nazionale, che introduce i lavori e riassume:

> (...) Nel secondo articolo, poi, il testo della prima Sottocommissione diceva: «La sovranità dello Stato si esplica nei limiti dell'ordinamento giuridico formato dalla presente Costituzione e dalle altre leggi ad essa conformi».
> È sembrato al comitato di redazione che il richiamo alla sovranità dello Stato potesse dar luogo ad equivoci ed essere interpretata nel senso fascista, per cui tutto deriva dallo Stato. È stata quindi adottata l'espressione «La sovranità emana dal popolo», esprimente un concetto che è alla base di tutte le Costituzioni.
> Riguardo all'ultima parte del secondo articolo della Sottocommissione: «Tutti i poteri emanano dal popolo che li esercita direttamente o mediante rappresentanti da esso eletti», è sembrato che questo concetto fosse compreso già nell'altro: «La sovranità emana dal popolo».
> D'altra parte, si è ritenuto necessario fare anche riferimento alle leggi, cosicché l'articolo adottato dal comitato di redazione, ha avuto la seguente formulazione comprensiva dei concetti accennati, espressi nei due articoli della prima Sottocommissione: «L'Italia è una Repubblica democratica», «La sua sovranità emana dal popolo e si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi»[5].

Sia Lussu, sia Tosato ripropongono i loro emendamenti. L'articolo due continua a intersecarsi con il primo articolo, che afferma il rapporto tra Repubblica e lavoro, come sintetizza il Presidente Ruini:

> La questione si riduce a decidere se deve essere prima espresso il riferimento al lavoro o quello alla sovranità popolare.
> Al comitato di redazione era parso che storicamente, poiché la sovranità popolare è a base dell'ordinamento di tutte le Repubbliche democratiche, questo concetto dovesse andar prima; e dovesse accentuarsi dopo, il concetto di lavoro[6].

---

[1] Gustavo Fabbri (1882-1962). Eletto per il Blocco Nazionale della Libertà.
[2] Resoconto ... cit. p. 142.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] Assemblea Costituente – Commissione per la Costituzione – Adunanza plenaria – Resoconto sommario della seduta del 24 gennaio 1947, p. 162.
[6] Ibidem, p. 163.

Togliatti chiarisce come si sia fondato l'ordine di precedenza.

> Nella prima Sottocommissione, dopo lungo dibattito, essendo stata respinta la formula «Repubblica di lavoratori», venne considerato opportuno aggiungere immediatamente dopo la definizione di Repubblica democratica, la formula riferentesi al lavoro come fondamento dello Stato, ed in questo tutti si trovarono d'accordo. dal momento che era stata respinta la formula precedente. In ciò sta il motivo della connessione tra primo e secondo comma[1].

Sull'elaborato della sottocommissione è intervenuto, poi, il comitato di redazione che, come spiega Ruini, si è orientato diversamente.

> Il Comitato di redazione si ispirò, invece, al concetto che la sovranità popolare è la base fondamentale della Repubblica, e che la qualificazione del lavoro dovesse essere aggiunta dopo, per dare un tono particolare alla Repubblica italiana[2].

Sullo stretto legame repubblica-lavoro si erano battute soprattutto le sinistre, ma anche altri settori avevano condiviso tale caratterizzazione, come si evince dall'intervento di Amintore Fanfani.

> La novità nella costituzione non è tanto il concetto della sovranità che risiede nel popolo, quanto la caratterizzazione della Repubblica con il suo fondamento sul lavoro.

Insiste, quindi, perché si torni al testo della prima Sottocommissione, con qualche eventuale modifica.[3]
Vanno, dunque, espressi ambedue i concetti, lavoro e sovranità popolare, e il Presidente Ruini propone una formula:

> L'Italia è una Repubblica democratica. Essa ha per fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La sovranità emana dal popolo e si esercita nella forma e nei limiti della Costituzione e delle leggi[4].

Il testo è approvato. Il successivo articolo 3, proposto alla discussione, recita:

> Le norme del diritto delle genti, generalmente riconosciute, sono considerate parte integrante del diritto italiano[5].

Come si vede, non ha nulla a che fare con il testo che avevamo visto portato in sottocommissione da Giuseppe Dossetti, che è stato collocato altrove nel processo di revisione. Nella sessione pomeridiana del 19 dicembre della prima sottocommissione, il Presidente Tupini

> fa presente che, avendo la Sottocommissione esaurito il suo compito nei riguardi della formulazione degli articoli, restano ora da rivedere quegli articoli già approvati che non sono stati trasmessi al Comitato di coordinamento perché la Sottocommissione si era riservata di riesaminarli non solo dal punto di vista del testo, ma anche del loro collocamento[6].

Tra questi, c'è anche l'articolo sul diritto di resistenza.

> Proseguendo nell'esame degli articoli non ancora sottoposti a revisione, fa presente che ai due articoli riguardanti

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] Ibidem.
[6] Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima sottocommissione. Resoconto sommario della seduta pomeridiana del 19 dicembre 1946, p. 506.

> la bandiera nazionale e la sovranità dello Stato, già esaminati dal Comitato di coordinamento, seguono quelli concernenti la resistenza individuale e collettiva agli atti dei pubblici poteri che violino le libertà fondamentali garantite dalla Costituzione ...[1]

Come spiega Aldo Moro, le decisioni verranno prese dalla Commissione.

> Il Comitato di coordinamento ha approvato il concetto che, per quanto riguarda il collocamento e la formulazione di questi articoli, la decisione debba spettare alla Commissione plenaria[2].

L'articolo diviene, infatti, il secondo comma dell'articolo 50 e, come tale, portato in Assemblea il 23 maggio 1947.

> Ogni cittadino ha il dovere di essere fedele alla Repubblica, di osservarne la Costituzione e le leggi, di adempiere con disciplina e onore le funzioni che gli sono affidate.
> Quando i poteri pubblici violino le libertà fondamentali ed i diritti garantiti dalla Costituzione, la resistenza all'oppressione è diritto e dovere del cittadino[3].

In quella sede, il secondo comma è ampliamente discusso. Il deputato Pietro Mastino[4] propone una modifica:

> Ogni cittadino ha il dovere di essere fedele alla Repubblica, di osservarne e farne osservare la Costituzione e le leggi, di adempiere con disciplina e onore le funzioni che gli sono affidate, ed ha l'obbligo di difendere, contro ogni violazione le libertà fondamentali, i diritti garantiti dalla Costituzione e l'ordinamento dello Stato[5].

Nel finale, la resistenza – che si presume contro l'ordine costituito – si trasforma nella difesa dell'ordinamento dello Stato, nel tentativo di rendere meno ardita l'affermazione del principio.

> (...) È innegabile l'audacia, nel campo del diritto costituzionale, di una affermazione del genere. Poiché, se è concepibile, sotto un punto di vista non solo dottrinario, il diritto alla resistenza e alla ribellione dell'individuo, è veramente audace fissare in una Costituzione, come diritto costituzionale, quello della resistenza e della ribellione collettiva.
> Io non oppongo un'assoluta eccezione a che un concetto del genere venga affermato nell'articolo 50, ma intendo, col mio emendamento, giungere, non alla soppressione del concetto, ma ad una formulazione più precisa e più rispondente alla natura d'una legge statutaria[6].

Nella formula proposta dal deputato sardista, la resistenza non è più anche un diritto, ma solo un dovere. Si vuole evitare un esercizio individuale in cui è insito un pericolo da evitare.

> [Occorre] evitare la possibilità che sotto il pretesto della violazione delle libertà fondamentali e dei diritti garantiti dalla Costituzione si pretenda di sovvertire lo Stato, intendendo per Stato la Repubblica[7].

La preoccupazione è condivisibile, ma nella sua conclusione sembra riflettere i timori di un repubblicano che ha vinto di misura il referendum istituzionale.
Resta, poi, da decidere a chi spetti la legittimazione di una tale *rivoluzione autorizzata*. Se interpretiamo bene le parole di Mastino, un ruolo spetterebbe alla Corte Costituzionale.

---

[1] Ibidem, p. 507.
[2] Ibidem.
[3] Assemblea Costituente. Seduta del 24 maggio 1947. Resoconto stenografico, p. 4094.
[4] Pietro Mastino (1883-1969). Nel 1921, con Emilio Lussu e Camillo Bellieni tra i fondatori del Partito Sardo d'Azione, è eletto alla Costituente nelle liste del Partito d'Azione
[5] Seduta del 24 maggio 1947, cit. Ibidem.
[6] Ibidem.
[7] Ibidem.

> Ecco perché credo che si debba sostituire la formula da me proposta. Con essa infatti i diritti dei cittadini indicati nella prima parte della Costituzione verrebbero completati coi doveri; diritti e doveri, tra i quali questo formulato nell'articolo 50 secondo la dizione da me proposta, si integrerebbero fra loro, presidiati dalla Corte costituzionale, quale supremo organo per il regolamento dei diritti e dei doveri fra i cittadini e lo Stato[1].

Si era, allora, in tempi tutto sommato felici, in cui si poteva pensare che, anche di fronte a una degenerazione del sistema politico, certi corpi dello Stato si sarebbero serbati integri. E, infatti, c'era chi pensava di poter affidare la difesa della democrazia e della repubblica a chi aveva compiuto gran parte della propria formazione culturale – oltre alla carriera – in epoca monarchica e fascista.
Un emendamento viene proposto anche dal giurista Costantino Mortati[2].

> È diritto e dovere dei cittadini, singoli o associati, la resistenza che si renda necessaria a reprimere la violazione dei diritti individuali e delle libertà democratiche da parte di pubbliche autorità[3].

Mortati affronta la questione dal punto di vista giuridico e non politico.

> Il mio emendamento ha uno scopo di chiarificazione formale del testo della Commissione. Esso ha di mira. da un lato, di distinguere l'aspetto di resistenza individuale da quello della resistenza collettiva; e, dall'altro, di mettere in rilievo il carattere di necessità che questa resistenza deve avere, onde potersi considerare legittima[4].

La formula così concepita comporterebbe la soppressione del primo comma dell'articolo, cosa che vorrebbe anche Silvio Geuna[5], perché ciò che ivi si prescrive è già implicito nel giuramento previsto dal precedente articolo 48.
È, invece del secondo comma, cioè del diritto-dovere di resistenza, che chiede la soppressione il deputato Francesco Colitto[6]. Per l'esponente qualunquista, il dettato vuol essere, sulla scorta della storia recente, un'esortazione ai cittadini affinché non siano inerti spettatori di tragiche vicende. Un intento commendevole, ma da non sopravvalutare.

> Io non credo che possa essere sopravvalutata l'importanza della norma, perché è evidente che ove la tirannide trionfi, non sarà certo una brava norma costituzionale a salvare i cittadini e il Paese[7].

Pur tuttavia, sarebbe stato incline a conservarla, per il suo valore pedagogico, se non gli fossero sorti dubbi riguardo ai *pubblici poteri* ai quali sarebbe non solo un diritto, ma anche un dovere, resistere. Ammettiamo il potere esecutivo – argomenta Colitto – ma i «pubblici poteri» sono anche il potere giudiziario e il potere legislativo.
Contro la liceità di ribellione a questi poteri, Colitto argomenta a lungo, per concludere che il supposto *diritto di resistenza* è giuridicamente inesistente.

> La più recente dottrina giuspubblicistica ha affermato che non esiste un diritto di resistenza che si possa porre a fianco degli altri diritti di libertà[8].

---

[1] Ibidem.
[2] Costantino Mortati (1891-1985). Docente di diritto costituzionale. Dal 1960 al 1972 giudice della Corte costituzionale. Eletto nelle liste della Democrazia Cristiana.
[3] Seduta del 24 maggio 1947, cit. Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] Silvio Geuna (1909-1998). Medaglia d'argento al Valor Militare e due croci di guerra al Merito Partigiano, eletto alla Costituente per la Democrazia Cristiana.
[6] Francesco Colitto (1897-1989). Eletto per il Fronte Liberale Democratico dell'Uomo Qualunque.
[7] Seduta del 24 maggio 1947, cit. p. 4196.
[8] Ibidem, p. 4197.

Proposte per l'abrogazione di questo secondo comma sono state avanzate dai deputati Aldo Bozzi, Amerigo Crispo, Giambattista Bosco Lucarelli, Cesario Rodi, Fiorentino Sullo, Corrado Terranova e Francesco Caroleo[1].
Quest'ultimo, in alternativa alla soppressione, propone una sostanziale modifica.

> Non è punibile la resistenza ai poteri pubblici, nei casi di violazione delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione[2].

Nel dettato proposto all'Assemblea, vede, infatti, *un'inconciliabilità tra il dovere di essere fedeli alla Repubblica e il diritto di violarne le leggi*. Al centro della sua riflessione è lo Stato, con i suoi diritti.

> Onorevoli colleghi, penso che sia preminente dovere dell'Assemblea Costituente di creare lo Stato. E finora abbiamo per questo Stato creato una serie numerosa di doveri; ma mi pare che, quanto a diritti, ancora non ci sia nemmeno l'ombra ... lo Stato significa ordine, lo Stato significa legge e reagire allo Stato e alla legge non significa rispettare la Repubblica ed essere fedeli alle sue norme ... Ora io non nego che al cittadino debba riconoscersi il diritto nello Stato della difesa delle libertà garantite dalla Costituzione, nell'interesse proprio e in quello della collettività nazionale; ma la tutela del proprio diritto deve essere da ciascuno esercitata nell'ambito, nei confini delle norme che nella Costituzione stessa sono consacrate ... Ora, nell'emendamento che io subordinatamente propongo, forse si potrebbe vedere qualcosa di superfluo, perché ... già nella legge c'è per l'individuo la tutela dell'esercizio del proprio diritto, c'è un ampio potere di legittima difesa che proviene dal Codice Zanardelli, ed era anche affermato nel Codice fascista. Ma comunque nella formulazione da me proposta si richiama il cittadino nei limiti della legge, perché non lo si sottrae a quel potere giudiziario che è chiamato a valutarne la condotta, o alla futura Corte costituzionale, se detta funzione sarà deferita ad altro istituto. Quando si fa l'ipotesi di esercizio del proprio diritto o di difesa legittima del proprio diritto, si configurano nella legge particolari casi di non punibilità. Il fatto resta nella sua anormalità, perché fuori dal diritto; però viene sottoposto al sindacato degli organi che costituzionalmente sono fissati nella legge; e se veramente il cittadino ha agito per difendere il proprio diritto, per fare rispettare quella libertà che la Costituzione gli garantisce, allora verseremo in un caso di non punibilità[3].

Occorre garantire l'esercizio delle due sovranità sancite dalla Costituzione, quella popolare e quella dello Stato. Se entrano in conflitto, bisogna dirimere. Che le leggi ordinarie – il codice Zanardelli recepito dal fascismo – siano sufficienti, non pare superare il vaglio della storia. La questione è, comunque, complessa. Interviene, con una sua mozione, il repubblicano Ugo Della Seta[4].

> Non siamo noi repubblicani storici – e questa volta sull'aggettivo «storico» bisogna proprio porre l'accento – che possiamo disconoscere il diritto e il dovere della resistenza ai poteri costituiti, quando questi si accingano a manomettere le pubbliche libertà ... E proprio per questo, perché riconosciamo questo diritto e questo dovere della resistenza, proprio per questo – non sembri una dissonanza – noi riteniamo che una tale norma non possa essere sancita in una Carta costituzionale ... Ma la storia non ha mai registrato l'esempio di un uomo, di un partito o di un popolo che, prima di ricorrere alla resistenza, si sia preoccupato se questa resistenza fosse o no conforme alla Carta costituzionale ... Voi con questo comma volere legalizzare l'illegalità ... Ora noi non vorremmo che questa Costituzione, che, tra pregi incontestabili, ha anche alcune note che vorremmo non possedesse, cioè le note della contraddittorietà, della reticenza e quella di essere bifronte, noi non vorremmo che essa aggiungesse la nota dell'ingenuità. E perciò, sia per accogliere gli ammaestramenti della storia, sia per non peccare di ingenuità, noi

[1] Aldo Bozzi (1909-1987). Magistrato, partecipò alla Resistenza romana. Fu fondatore di un partito progressista del lavoro, che confluì nella Democrazia del lavoro di Ivanoe Bonomi e Meuccio Ruini. Eletto nelle liste dell'Unione Democratica Nazionale. Amerigo Crispo (1886-1950). Avvocato, eletto nelle liste dell'Unione Democratica Nazionale. Giambattista Bosco Lucarelli (1881-1954). Eletto per la Democrazia Cristiana. Cesario Rodi (1908-1993). Eletto per il Fronte dell'Uomo Qualunque. Corrado Terranova (1902-1973). Eletto per la Democrazia Cristiana. Francesco Caroleo (1891-1957). Avvocato, eletto nelle liste del Blocco Nazionale della Libertà.
[2] Seduta del 24 maggio 1947, cit. p. 4198.
[3] Ibidem, pp. 4198-4199.
[4] Ugo Della Seta (1879-1958). Avvocato, eletto per il : Partito Repubblicano Italiano.

> ci associamo agli altri colleghi che hanno chiesto la soppressione di questo secondo comma dell'articolo 50[1].

Segue l'emendamento presentato dagli onorevoli Enrico Carboni e Luigi Preti: E, quindi, quello avanzato dal deputato Lodovico Sforza Benvenuti[2]. Entrambi mirano a una collocazione differente dell'articolo in questione, ovvero nel titolo relativo alle garanzie costituzionali, come spiega Benvenuti.

> La materia delle garanzie costituzionali sembra la sede opportuna per trattare questo argomento, in quanto il testo proposto non si riferisce soltanto al diritto di resistenza del cittadino di fronte ad arbitri del potere esecutivo, ma anche al diritto della resistenza del cittadino ad atti del potere legislativo[3].

Il rilievo è importante. È vero – argomenta il deputato – che il conflitto tra cittadino e potere esecutivo è sanabile attraverso la magistratura ordinaria, mentre non esiste ancora, nell'ordinamento, chi possa comporre il dissidio tra cittadino e potere legislativo. Tale istituto, cui altri avevano già accennato, dovrebbe essere la Corte costituzionale.

> Quindi nella Carta costituzionale prima dovremo esaminare il problema della risoluzione del conflitto fra il potere legislativo e il cittadino e discutere quindi l'introduzione nel nostro diritto pubblico dell'istituto del sindacato giurisdizionale, mediante l'eventuale creazione della Corte costituzionale, precisandone le funzioni e il modo di adirla[4].

L'onorevole Umberto Merlin, relatore dell'articolo, risponde in merito agli emendamenti, convergendo sull'ultima proposta. Messo ai voti, l'articolo è approvato per quanto riguarda il primo comma:

> Ogni cittadino ha il dovere di essere fedele alla Repubblica, di osservarne la Costituzione e le leggi.

Mentre il secondo è rinviato e fa il suo reingresso in aula nella seduta pomeridiana del 4 dicembre 1947. Ne dà lettura il deputato Francesco De Vita, che svolge funzione di segretario.

> Quando i poteri pubblici violino le libertà fondamentali ed i diritti garantiti dalla Costituzione, la resistenza all'oppressione è diritto e dovere del cittadino[5].

Il vicepresidente dell'Assemblea, Ferdinando Targetti[6], introduce l'argomento, ricordando le proposte di emendamento che gravano sul testo. Molte vengono ritirate, ma rimane quella dell'onorevole Sforza Benvenuti, che ricalca l'emendamento che avevamo visto proposto da Francesco Caroleo.

> Non è punibile la resistenza opposta dal cittadino ad atti compiuti dai pubblici poteri, in forza di atti legislativi anticostituzionali[7]

---

[1] Seduta del 24 maggio 1947, cit. pp. 4199-4200.
[2] Enrico Carboni (1906-1993). Docente universitario, eletto nelle liste DC. Luigi Preti (1914-2009). Più volte ministro. Alla Costituente è eletto per lo PSIUP. Lodovico Sforza Benvenuti (1899-1966). Esponente del Movimento federalista europeo, sarà eletto nel 1957 Segretario Generale del Consiglio d'Europa. Alla Costituente è eletto nelle fila democristiane.
[3] Seduta del 24 maggio 1947, cit. p.4200.
[4] Ibidem.
[5] Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 4 dicembre 1947. Resoconto stenografico, p. 2840.
[6] Ferdinando Targetti (1882-1968). Deputato socialista nel 1919, ripara in Svizzera dopo l'8 settembre 1943. Eletto nelle liste PSIUP.
[7] Seduta pomeridiana del 4 dicembre 1947, cit. p. 2841.

Per Lodovico Benvenuti, va sancito il diritto di resistenza.

> L'istituto mi sembra necessario sotto un particolare profilo: ossia sotto il profilo dell'intervallo di tempo che può intervenire fra una legge incostituzionale e la dichiarazione di incostituzionalità che venga pronunciato dalla Corte costituzionale. Durante questo periodo di tempo, cioè fra la promulgazione della legge e la dichiarazione di incostituzionalità, l'unica garanzia costituzionale che resta al cittadino è il diritto di resistenza. Ecco perché tale diritto va fissato nel testo della Costituzione. Ma penso che la norma debba andare inquadrata nell'ambito del nostro sistema legislativo[1].

Sull'incostituzionalità della legge – prosegue – *si fonda l'eccezione difensiva che tutela il diritto di resistenza*. Lo interrompe il deputato comunista Renzo Laconi[2], per ricordargli che non di un diritto, si sta parlando, bensì di un dovere. Per il deputato Benvenuti si tratta, invece di un diritto, di cui ribadisce i limiti.

> È un diritto e una facoltà. Quando la legge, in forza della quale il pubblico funzionario addetto al pubblico servizio ha agito, sia dichiarata incostituzionale, la resistenza del cittadino cessa di essere punibile. Con questa formulazione mi pare che il diritto di resistenza si inquadri legalitariamente nella nostra tradizione giuridica. In quanto alla collocazione, mi permetto di suggerire alla Commissione che la norma venga collocata fra le garanzie costituzionali[3].

La Commissione per la Costituzione – qui chiamata in causa – non può che prender atto, per voce del suo presidente, Meuccio Ruini, delle difficoltà in cui si dibatte la proposta d'articolo.

> Il Comitato non può che mantenere il suo testo, ma lo mantiene a un titolo puramente formale, a base della votazione, perché nel Comitato vi sono opinioni diverse, e ciascuno dei suoi membri voterà come crede[4].

Il passaggio è certamente difficile, perché si tratta di trasformare in norma giuridica un'istanza morale, su cui – in ultima analisi, e come aveva fatto capire Togliatti – il giudizio lo dà la storia. È, per l'appunto, la storia recente che impone ai Costituenti non solo l'affermazione del principio di resistenza, ma anche la sua codificazione. Ma quest'ultimo punto crea difficoltà pratiche, su cui s'interroga Umberto Nobile.

> Voglio chiedere qualche chiarimento sulla portata e sul significato preciso di questo testo della Commissione. Si parla di poteri pubblici i quali violino le libertà fondamentali. Allora, per esempio, fra le libertà fondamentali v'è anche quella, io penso, che stabilisce l'inviolabilità del proprio domicilio. Ora, se a casa mia si presentasse un commissario di polizia il quale, non dimostrando di esservi autorizzato, volesse perquisirla, sarei autorizzato, secondo questo comma, a resistere a mano armata alla polizia? E in quel caso, non mi si potrebbe applicare quel certo articolo del Codice penale il quale dice che nessuno può esercitare le proprie ragioni? È un dubbio. Voglio sapere quale sia la portata pratica dell'articolo proposto. Si dovrà, se venisse approvato, modificare il nostro Codice penale? Io non capisco. Prego di spiegarmelo[5].

Debitamente enfatizzando, con il riferimento all'uso delle armi, Nobile punta il dito su quelle che potevano sembrare, e tuttora possono sembrare, le enormità cui potrebbe dar luogo l'applicazione di un siffatto provvedimento. Nell'approccio alla questione, si può notare un limite di provincialismo, che non tiene in considerazione, per esempio, il Secondo emendamento della Costituzione USA, che dal punto di vista politico non ha mai suscitato problemi di rilievo.

---

[1] Ibidem.
[2] Renzo Laconi (1916-1967). Eletto per il PCI.
[3] Seduta pomeridiana del 4 dicembre 1947, cit. p. 2841.
[4] Ibidem.
[5] Ibidem.

È, comunque oggettivamente ben difficile fissare una norma che possa nettamente distinguere tra necessaria resistenza e ribellione arbitraria.
Il deputato sardista Pietro Mastino è, però, deciso a difendere un suo emendamento, di cui, nel frattempo si sono perse le tracce[1]. Lo ripropone.

> «Il cittadino (questa è la seconda parte che risponderebbe a quella che intendevo fosse la formulazione della parte seconda dell'articolo 50 di allora) ha l'obbligo di difendere, contro ogni violazione le libertà fondamentali, i diritti garantiti dalla Costituzione e l'ordinamento dello Stato». In definitiva io riconoscevo al cittadino il diritto ... ma invece di parlare di diritto, parlavo di dovere, di modo che il cittadino aveva, oltreché il diritto, anche l'obbligo d'intervenire a difesa dei diritti garantiti dalla Costituzione, e a difesa dell'ordinamento dello Stato[2].

Il deputato ritiene che, trasformando il diritto individuale in dovere collettivo, si eviti il pericolo di confondere la resistenza popolare con la ribellione dei singoli.

> In questo modo si evitava e si evita l'audacia di un'affermazione in base alla quale nel diritto costituzionale viene riconosciuto il diritto all'insurrezione. Si è quasi, poc'anzi, posto il dubbio il diritto di resistenza dell'individuo, ma questo è già ammesso nel Codice penale ... Si tratta di un diritto da trasportare dall'individuo alla collettività. Ad evitare difficoltà teoriche e pratiche e soprattutto ad evitare che questo principio riconosciuto dalla legge possa domani servire per scopi che siano violatori delle leggi fondamentali dello Stato, io proponevo e ripropongo l'emendamento che ho testé letto[3].

Che l'emendamento, di per sé, risolva le difficoltà, è dubbio. Abbastanza evidente è che, come sul diritto individuale debba, in definitiva, esprimersi, di volta in volta, un'assise penale, analogo giudizio debba prevedersi per l'esercizio del dovere collettivo. Probabilmente, Mastino, come altri prima di lui, pensa all'erigenda Corte costituzionale.
Invitato dal Presidente dell'Assemblea, a esprimere un parere, il Presidente della Commissione dei settantacinque, Ruini, si trincera dietro il pasticcio procedurale sorto nel frattempo, il suo apprezzamento, quindi, è del tutto personale.

> Ho già dichiarato che la Commissione su un emendamento presentato all'ultima ora non si può pronunciare. La Commissione rimane fedele al suo testo. Ho l'impressione che il testo Mastino, mentre mantiene il concetto della difesa, sia tale da poter avere un consenso più largo anche da parte di quelli che non avrebbero acceduto al testo originario della Commissione. Ma il Comitato come tale non si pronuncia; ed il suo testo, lo ripeto, è mantenuto soltanto per l'ordine formale della discussione[4].

Non si capisce come mai, nelle more, l'emendamento sia stato trascurato al punto da non essere, poi, neppure inserito nell'ordine del giorno.
A questo punto, interviene il deputato democristiano Giovanni Uberti[5] che, lamentando l'ora tarda, chiede il rinvio della discussione. Contro la sua proposta si pronuncia il comunista Renzo Laconi, che ricorda all'Assemblea *il tour de force* che l'attende per licenziare le norme transitorie.
Ignorando il parere del Presidente Targetti, l'assemblea si pronuncia per il rinvio. La discussione riprende, quindi, il 5 dicembre.

---

[1] L'emendamento, del 24 maggio 1947, è qui riportato a p. 11. Nella seduta del 4 dicembre 1947 (p. 2482), chiede la parola l'onorevole Pietro Mastino: «Io presentai un emendamento ...». Presidente [Targetti]: «Non lo vedo». Pietro Mastino: «L'emendamento rimane. Se non c'è io lo ripropongo adesso». Presidente: «Lo riproponga. Se ci fosse stato ne avrei dato lettura».
[2] Seduta del 4 dicembre 1947, cit. p. 2842.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] Giovanni Uberti (1888-1964). Giornalista, nel ventennio è direttore amministrativo del quotidiano cattolico *L'Avvenire d'Italia* e condannato al confino. Eletto nelle liste DC.

Alla ripresa dei lavori, l'onorevole Pietro Mastino ha così definitivamente riformulato il suo emendamento.

> Il cittadino ha il diritto e il dovere di difendere lle libertà fondamentali, i diritti garantiti dalla Costituzione e l'ordinamento dello Stato[1].

Torna a illustrarlo all'assemblea, muovendo dalla legislazione penale in vigore, che prevede l'impunibilità per chi agisce nell'esercizio di un diritto o nell'adempimento di un dovere.

> (...) Si tratta ora di portare questo concetto, ammesso e codificato, nel campo del diritto costituzionale ... sarebbe strano riconoscere questo diritto di difesa nel diritto comune e negare d'altra parte il diritto e l'obbligo del cittadino di difendere le libertà fondamentali ... È, a mio parere evidente come la maggiore importanza dei diritti stabiliti a fondamento dello Stato e della vita dei cittadini, imponga che i concetti di diritto alla difesa e dell'obbligo della difesa di tali diritti, debbono essere riconosciuti anche nel campo del diritto pubblico[2].

Il parallelo con il diritto contemplato dal Codice penale, rende incomprensibili le resistenze che si oppongono a questa norma costituzionale, sempre che, dette resistenze non paventino un equivoco, che non può, però, essere determinante.

> Non lo intendo, a meno che si confonda quello che può essere un diritto del cittadino alla difesa delle libertà fondamentali ... con quello che può essere proposito sedizioso o condannevole di insorgere, non per violazione di norme fondamentali ma col proposito, invece, di sovvertirle. Ma noi capovolgeremmo il contenuto ed il significato del mio emendamento ove, per questa ipotetica paura, non lo includessimo nella Carta costituzionale[3].

La tesi è ampliamente condivisibile, ma riflette timori reali della giovane repubblica. A partire dalla tutela della scelta istituzionale, che si è affermata di stretta misura – poco più del 54% – al referendum e che ora si vuole irreversibile. Come non pensare che quell'articolo non possa essere invocato, domani, per legittimare tentativi di rivincita? Ma altri pericoli incombono, le spinte centrifughe separatiste, che si sono già viste all'opera in Sicilia, ma soprattutto l'insoddisfazione dei partigiani – ci sono già stati episodi di *ritorno in montagna* – che sotto la regia dei partiti socialista e comunista, potrebbe saldarsi con il movimento di occupazione delle terre con cui i contadini meridionali stanno reagendo ai ritardi della riforma agraria. La legittimazione del passaggio all'atto da parte di chi, a torto o ragione, si fa interprete della volontà popolare, è sicuramente vista come un pericoloso *assist* a propositi insurrezionali.
Mastino, però, sottolinea che già il codice prevede e sanziona tentativi eversivi di parte, e conclude facendo appello alla dimensione morale, in cui occorre dare al cittadino la percezione di essere tutore dello Stato e non già dell'essere, da questi, posto sotto tutela.

> (...) Oltre a questo profilo giuridico vi è però una ragione morale, per cui lo Statuto acquisterà d'importanza quando si sarà stabilito l'obbligo del cittadino di difendere i diritti fondamentali, non nel suo personale interesse, ma nell' interesse dello Stato e della collettività tutta[4].

La formula proposta da Mastino è apprezzata da Umberto Nobile, che considera risibile l'ipotesi che possa essere utilizzata per legittimare, in qualche modo, l'uso delle armi. La pretesa di esigere il rispetto delle garanzie costituzionali è, per Nobile, un'affermazione di principio ben poco realizza-

[1] Assemblea Costituente. Seduta antimeridiana del 5 dicembre 1947. Resoconto stenografico, p. 2848.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem, p. 2849.

bile concretamente, ragion per cui, anche se ha presentato un proprio emendamento[1], si dichiara per la soppressione dell'articolo. Comincia a tracciarsi una linea che va in questa direzione. Interviene il socialista Paolo Rossi, futuro presidente della Corte Costituzionale, la sua critica muove da considerazioni squisitamente giuridiche, che finiscono per travasarsi in semplice buonsenso.

> Io vorrei esprimere un parere personale decisamente contrario così all'articolo 50 come all'emendamento proposto dal caro collega onorevole Mastino. In questa disposizione c'è una grossa ingenuità che minaccia di sminuire la serietà che abbiamo cercato di conferire alla Carta costituzionale. Io non credo all'equazione istituita da una certa scienza giuridica moderna, e non solo fascista, fra lo Stato e il diritto. Non voglio riconoscere nello Stato la fonte unica del diritto. Ma sono obbligato a credere all'equazione fra lo Stato e la legge positiva: non si concepisce né lo Stato senza una legge positiva, né una legge positiva senza lo Stato. Ora basta questa premessa per vedere la intollerabile antinomia di una disposizione legislativa, e quindi di carattere positivo, che prevede la conseguenza giuridica dii una contrapposizione non fra lo Stato e il diritto naturale, ma fra lo Stato e la legge positiva, cioè l'ipotesi di una crisi assoluta della giuridicità e mentre la prevede, come situazione antigiuridica, pretende anche di regolarla giuridicamente[2]!

Tale condizione antigiuridica – come continua Rossi – si manifesta nella realtà, ma la sua soluzione non è giuridica.

> Questa contrapposizione si è verificata tante volte e si può, purtroppo, verificare anche nell'avvenire. Nessuno è in grado di escluderlo. Ma allora si apre una fase metagiuridica, una fase potenzialmente rivoluzionaria nella quale non la legge ma altri valori e altri elementi in contrasto fra loro, come la forza o la moralità o la fortuna determinano in definitiva la condotta degli uomini e il corso della storia[3].

Insomma, se non verranno rispettate le leggi, non verrà rispettata neppure questa, e ci vorrà ben altro. Ma forse Rossi non tiene conto che questa norma, senz'altro inutile per combattere l'arbitrio, potrebbe essere utile – intervenuta la forza o la moralità o la fortuna – per ripristinare il diritto e la continuità dello Stato dopo una crisi di legittimità.
Paolo Rossi, in definitiva, la pensa come Togliatti, la sentenza su un'insurrezione la dà la storia.

> La rivolta contro i pubblici poteri è giudicata, giustificata o condannata volta a volta dal successo o dall' insuccesso[4].

Qualcuno, però, vuole difendere i principi tutelati dall'articolo, magari modificandolo, è il caso del deputato socialista Tito Oro Nobili[5], che presenta un suo emendamento.

> È legittima la resistenza dei singoli cittadini e delle collettività alla violazione, per parte dei pubblici poteri, dei principi di giustizia e di libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione[6].

Nell'illustrare la sua mozione, Oro Nobili ci fa comprendere che, sull'articolo in questione, si è verificato un vero e proprio voltafaccia politico.

> Sono spiacente, onorevoli colleghi, di trovarmi in così profondo disaccordo con l'onorevole Rossi. La legittimazione della resistenza opposta alla violazione dei diritti garantiti dalle Costituzioni non è una novità creata dalla ingegnosità capricciosa della Commissione e sostenuta dalle correnti estremiste dell'Assemblea per

[1] Ibidem: «Egli ha il diritto di esigere che le libertà fondamentali garantite dalla Costituzione siano rispettate dai poteri pubblici».
[2] Ibidem,2849-2850.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] Tito Oro Nobili (1882-1967). Avvocato. Ultimo sindaco di Terni prima del fascismo. Eletto nelle liste PSIUP.
[6] Seduta antimeridiana del 5 dicembre 1947, cit. p. 2851.

> spirito fazioso o magari soltanto demagogico. Che a sostenere nel momento in cui si trova investita dalle correnti antiliberali o pseudoliberali, la disposizione del secondo comma dell'articolo 50, non si ritrovino oggi nemmeno coloro che ne furono gli autori e che la patrocinarono e la fecero approvare in Commissione; può essere prova delle considerazioni di opportunità e di convenienza che orientano mutevolmente, in relazione ai mutevoli momenti della vita politica le altre parti dell'Assemblea; ma non è certamente prova della insostenibilità giuridica del principio che la disposizione afferma[1].

Molte cose erano cambiate da quando Giuseppe Dossetti aveva presentato alla prima sottocommissione dell'Assemblea il testo di quello che era, allora, l'articolo 3. Era stato, esattamente un anno prima, il 3 dicembre 1946. Nel gennaio successivo Alcide De Gasperi si era recato negli Stati Uniti e il viaggio aveva segnato l'inizio della fine dell'unità antifascista. Tornato in Italia il 17 gennaio, De Gasperi aveva trovato una situazione in stato di avanzata maturazione. Una settimana prima, l'11 gennaio per la precisione, Saragat aveva guidato la scissione di palazzo Barberini, da cui era nato lo PSLI, Partito Socialista dei Lavoratori Italiani. È la condizione per poter esprimere una maggioranza diversa a quella del tripartito DC-PCI-PSIUP che sostiene il governo. Il 31 maggio successivo, la crisi governativa si risolve con l'esclusione di comunisti e socialisti dalla maggioranza e nasce il quarto governo De Gasperi, sostenuto da democristiani, socialdemocratici, liberali e repubblicani.
A questo allude Oro Nobili, polemizzando con l'ex compagno di partito Paolo Rossi, passato al PSLI.
Nel mutato scenario politico, Dossetti non difenderà il testo di cui è stato autore. Ma si potrebbe poter contare, ancora, sull'altro correlatore, Mario Cevolotto, che non si è fatto coinvolgere dalla deriva centrista. Anzi, pur essendo esponente del moderato Partito Democratico del Lavoro, che elegge i suoi deputati nella più che moderata coalizione dell'Unione Democratica Nazionale, Cevolotto non esiterà, in quella fine del 1947, ad aderire al Fronte Democratico Popolare.
Intanto, Oro Nobili, dopo una lunga e puntigliosa disamina in termini di filosofia del diritto e di diritto comparato, si rivolge, di nuovo, a Rossi.

> (...) Dati questi precedenti appaiono davvero strane le preoccupazioni che hanno fatto vedere nel secondo comma dell'articolo 50 qualche cosa di nuovo e di pauroso e che hanno portato l'onorevole Rossi a parlare d'ingenuità di una pretesa nostra di far legittimare preventivamente la rivoluzione[2] ...

C'è un equivoco, per cui ci si approccia all'articolo considerandolo fonte di possibile minaccia, mentre è, essenzialmente, uno strumento di difesa. Per questo appaiono strane le preoccupazioni da parte di chi ha contribuito a elaborare il complesso delle libertà e dei diritti sanciti dalla Costituzione.

> (...) Ma non è evidente che codeste libertà e codesti diritti resterebbero «nomi vani senza soggetto», qualora non si appoggiassero a una azione protettiva, a quella azione che accompagna ogni diritto e senza la quale il diritto non si concepisce[3]?

Si tratta, quindi, di una legittima difesa che sarebbe stato utile avere in certi frangenti storici e che va affermata anche per ragioni, per così dire, pedagogiche.

> (...) La resistenza non è un'aggressione e tanto meno una rivoluzione, essa è una difesa. Perché astenersi dall'insegnare al popolo che questa difesa, in situazioni eccezionali, sarebbe non soltanto legittima ma doverosa?

[1] Ibidem.
[2] Ibidem, pp. 2851-2852.
[3] Ibidem.

> Io sono convinto che esso, se fosse stato posto a tempo avanti a questo insegnamento, se lo avesse inteso e assorbito, avrebbe saputo impedire, pur senza fare la rivoluzione, i primi successi del fascismo[1].

Qui, ovviamente, il riferimento non è alla meccanica dell'articolo, ma alla coscienza democratica popolare che anche l'articolo vuol contribuire a creare. La storia non si fa con i se, naturalmente, e ci sarebbe di certo qualche storico pronto a dire che i primi successi del fascismo, dopo il biennio rosso, erano stati conseguenza, proprio, del non aver saputo fare la rivoluzione.
Ma a Oro Nobili preme affermare che il diritto di resistenza non sia la rivoluzione autorizzata, bensì un'*extrema ratio* democratica con funzioni essenzialmente preventive.

> (...) L'enunciazione di un principio, ormai così universalmente riconosciuto, ... costituirebbe insegnamento e monito pel popolo, pei governanti, per tutti i rivestiti di pubbliche funzioni; eserciterebbe azione educativa per tutti, contribuirebbe alla formazione della coscienza dei diritti e dei doveri di tutti i cittadini e presso i pubblici poteri, e finirebbe per spiegare un'efficace azione di prevenzione generale di eccessi e abusi da una parte e dall'altra[2].

Il deputato socialista conclude il suo lungo intervento ribadendo la necessità di affermare, in qualsiasi possibile modo, il principio sotteso dall'articolo.

> (...) Dal punto di vista sociale non può esser dubbio che correggere e respingere l'abuso e il sopruso dei pubblici poteri, difendere un diritto di libertà o un diritto politico, sia anche un dovere. Ma non volendo illudermi sulle disposizioni dell'Assemblea e non volendo spendere opera inutile, ho fatto una volta tanto un compromesso con me stesso, rinunziando all'affermazione del dovere: quello che preme è che non si pregiudichi e non si renda impossibile l'affermazione del diritto ... voglio concludere che mi premeva di raccomandare l'affermazione di un principio; ho proposto una formula che mi pare la più suscettibile di un allargamento dei consensi; se mi fossi ingannato, dichiaro di esser pronto sia ad associare il mio emendamento a quello Mastino, sia a votare il testo della Commissione[3].

Ancora una volta, il Presidente della Commissione, Ruini, interviene per ripetere cose già dette. In sostanza vuol dire ciò che ha appena detto Oro Nobili, la Commissione presenta il testo, per onor di firma, ma non lo sostiene più.

> Come ho dichiarato ieri, i commissari sono divisi d'opinione. Il testo primitivo rimane soltanto pel criterio formale dell'ordine di votazione. Ogni commissario, poi, voterà come crede[4].

Il deputato Giuseppe Bettiol[5] vuole la soppressione dell'articolo.

> A nome mio e di un gruppo di amici dichiaro che, pur riconoscendo che da un punto di vista speculativo, filosofico e morale, ed anche dal punto di vista storico, l'affermazione di cui al capoverso 50 è fondata, sul piano concreto e sul piano dell'opportunità, nell'ambito del diritto positivo questa disposizione rappresenta in concreto, una disposizione inutile, perché cerca di sancire i rapporti tra diritto positivo da un lato e rivoluzione dall'altro, rapporti che non si possono mai risolvere in termini di diritto positivo. Per questi motivi dichiaro che voterò a favore della soppressione del capoverso[6].

È un vero peccato che un capoverso così ben fondato su punti di vista, piani e ambiti sia, poi, nel

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem, pp. 2852-2853.
[5] Giuseppe Bettiol (1907-1982). Docente di diritto e procedura penale presso le Università di Urbino, Cagliari, Trieste e Padova, dove insegna dal 1943 al 1982. Nel 1953 ministro della pubblica istruzione nell'VIII Governo De Gasperi e nel 1959 ministro per i rapporti col parlamento nel II Governo Segni. Eletto per la DC.
[6] Seduta antimeridiana del 5 dicembre 1947, p. 2853.

concreto, null'altro che un lasciapassare per la rivoluzione. Radicalmente diverso il giudizio dell'ex ministro dell'agricoltura, Fausto Gullo, che, nell'incipit del suo intervento, formalizza la posizione del partito comunista.

> Noi siamo per il mantenimento dell'articolo 50 nel testo proposto dalla Commissione. L'onorevole Paolo Rossi, che porta nella discussione di casi pratici tanto sussidio di risorse teoriche, è caduto, secondo me, nell'errore di chiudere il suo ragionamento fra due estremi: un popolo che supinamente si genuflette alla tirannia, ed un popolo che senz'altro passa alla rivoluzione. Evidentemente vi è un lungo cammino tra questi due estremi ... Quel che egli diceva circa l'equazione: Stato – legge positiva, è vero; ma egli non s'avvedeva che col suo ragionamento stabiliva una diversa e strana equazione: Stato – potere esecutivo, che non è la stessa cosa[1].

Nell'identificare lo Stato con la legge positiva, Rossi ha trascurato i corpi intermedi.

> Noi possiamo avere una legge, ossia uno dei termini dell'equazione che egli stabiliva (Stato – legge positiva), ma possiamo avere un organo esecutivo che non applichi o che applichi arbitrariamente la legge, ossia si ponga esso in stridente contrasto con lo Stato e con la legge ... A me pare che nella nuova Costituzione noi dobbiamo affermare il diritto del cittadino di ribellarsi all'arbitrio e alla tirannia. Noi non legalizziamo, così. la rivoluzione.[2]

Gullo edulcora la pillola, fin troppo, perché, nei termini in cui pone il problema è ben difficile che la questione non sia risolvibile con il diritto comune, senza scomodare quello costituzionale. La norma originaria mirava, invece, a legittimare la reazione al tralignamento dello Stato, non di un suo corpo intermedio. A ciò si è opposto il timore dell'esercizio di una volontà popolare sovversiva. Ma se la sovranità appartiene al popolo, anche la sovversione dovrebbe essere legittima, se il popolo non ha altri mezzi per far prevalere la propria volontà. La correlazione tra sovranità popolare e diritto di resistenza, l'aveva sottolineata Aldo Moro, trovando il consenso di Togliatti. Questo era il nodo da sciogliere e che non si scioglie.
L'altra questione era l'astrattezza della norma che concedeva un diritto che non era assicurabile nella pratica, perché o lo Stato è democratico, e allora non vi è ragione di resistergli, o non lo è, e quindi calpesterà il diritto di resistenza, insieme a tutti gli altri diritti.
Gullo ammette quest'ultimo aspetto, ma osserva che su questo piano tutte le affermazioni di diritti soffrono della medesima fragilità, che non è vacuità.

> Ma quale Costituzione ha fermato mai un popolo dal conquistare i suoi diritti o un tiranno dal calpestare i diritti stessi? Nessuna Costituzione è riuscita a ciò. Quindi, se noi partiamo da questa premessa, dobbiamo dire che non questo solo articolo, ma anche tutti gli altri in cui si consacrano i diritti dell'uomo e del cittadino sono anch'essi inutili, perché lei, amico Rossi, può benissimo immaginare un tiranno che nonostante tutte le Costituzioni di questo mondo vada avanti sul suo cammino, così come può immaginare un popolo che riconquisti i suoi diritti nonostante le leggi liberticide che possono esserci in un determinato momento storico ... in questo momento noi cerchiamo di dare forma giuridica a principi che dureranno fino a che dureranno[3].

Il Partito Comunista si schiera, dunque, a favore dell'articolo. Siamo alla tornata finale, la Democrazia Cristiana, per bocca di Costantino Mortati, si dichiara contraria.
Il giurista cattolico non manca di rilevare che, ridotto al conflitto in cui l'ha confinato Gullo, il problema sarebbe sanabile dal diritto ordinario e che i termini della questione sono ben diversi.

(...) Ma vi è un altro significato, con cui può intendersi il diritto di resistenza ed è quello con cui è stato inteso dal progetto, che parla di resistenza contro l'oppressione. Con questo articolo si vuole individuare un caso particolare: quel-

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem, p. 2854.

> lo, cioè, in cui i supremi poteri dello Stato opprimono la libertà, quando cioè siano eliminate, o non funzionino tutte le garanzie di carattere giuridico costituzionale[1].

Contro il principio non si solleva obiezione.

> Circa la sostanziale esattezza e, vorrei dire, la santità di questo principio, nessuno potrebbe sollevare delle obiezioni e tanto meno noi cattolici, poiché è tradizionale nel pensiero cattolico l'ammissione del diritto naturale alla ribellione contro il tiranno[2].

È la collocazione in Costituzione ad essere problematica.

> Quindi non è al principio che noi ci opponiamo, ma alla inserzione nella Costituzione di esso, e ciò perché a nostro avviso il principio stesso riveste carattere metagiuridico, e mancano, nel congegno costituzionale, i mezzi e le possibilità di accertare quando il cittadino esercita una legittima ribellione al diritto e quando invece questa sia da ritenersi legittima. Siamo condotti con questa disposizione sul terreno del fatto, e pertanto su un campo estraneo alla regolamentazione giuridica[3].

Difficile interpretare la conclusione di Mortati, se non s'interpreta cosa intenda per *fatto*. Nel fatto giuridico, inteso in senso stretto, dovrebbe mancare, o essere irrilevante, la volontà umana, ma qui si parla di ribellioni, sommosse, rivoluzioni, che sono tutti atti giuridici, ben regolamentati e cioè sanzionati. Si è, però, appena ammesso che in certi casi si esercita un diritto naturale. La cosa è irrilevante per il positivismo giuridico, ma dovrebbe trovare attenzione nella filosofia del diritto di un cattolico militante.
La discussione è giunta al termine, e Umberto Terracini, che presiede l'Assemblea mette ai voti la proposta di soppressione del secondo comma dell'articolo 50. La proposta è approvata e il diritto di resistenza esce di scena.
Il diritto di resistenza, dopo tutto, era un'affermazione di principio con scarse prospettive di applicazione pratica e di codificazione positiva. Avrebbe avuto, però, senz'altro quella funzione pedagogica, da molti ricordata, nei riguardi di un popolo che, ancora in molti suoi strati, mostrava soggezione per chiunque indossasse un berretto con la visiera. La modifica di quest'atteggiamento, però, derivato da una frustrante memoria atavica, era forse più di competenza della psicologia che della pedagogia.
Ben pochi dispositivi di legge riescono ad avere una funzione psicologica, forse, nel campo di cui si parla, l'unico che sembra avere queste caratteristiche – di offrire, cioè uno sviluppo pratico che rassicura e modella la coscienza di un popolo – è il Secondo Emendamento della Costituzione Americana.

> A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed.

In Italia, e nell'Europa continentale, degli anni '40, si è ancora molto distanti, culturalmente, da simili formulazioni teoriche, ma una prassi, clandestina, che va in questa direzione, si è già affermata, lo sanno Moscatelli e Moranino, da una parte, e Paolo Emilio Taviani, dall'altra. Gli arsenali delle *Garibaldi* e dell'*Osoppo*, rimasti praticamente intatti, rassicurano più di un articolo della Costituzione, contro le ipotesi di avventure illiberali.
È un'assicurazione extralegale, ma la giovane democrazia nata nell'illegalità, tollera ancora commi-

[1] Ibidem.
[2] Ibidem, p. 2855.
[3] Ibidem.

stioni con il suo recente, ed eroico, passato.
È anche per questo che sul destino dell'articolo 50 non si scatena una battaglia all'ultimo sangue e il dibattito resta confinato, e risolto, nella compostezza del dibattito parlamentare.

L'articolo proposto dal cattolico Dossetti, considerato, allo stesso momento, troppo coraggioso e abbastanza inutile, viene lasciato cadere senza troppi rimpianti. Esso era stato considerato, come si ricorderà, un utile rafforzamento della norma sulla sovranità popolare, che si avvia, in una formulazione abbastanza goffa, alla discussione in aula.
Prima che si proceda alla disanima dei singoli articoli, c'è una valutazione generale – da parte dei capigruppo dell'Assemblea – dell'impianto generale della Costituzione. Capita, in questi interventi, che si faccia riferimento alla norma in oggetto.
Sul concetto della sovranità popolare, si era generosamente speso, nel lavoro di commissione, il deputato Roberto Lucifero. Torna sulla questione nel suo intervento in aula il 4 marzo 1947.
All'arguto deputato non piace l'utilizzo del verbo *emanare*, che forse, al suo aristocratico olfatto, evoca la greve atmosfera delle vetture di terza classe, di quel dopoguerra, un po' povero di tutto e anche, ahimè, d'acqua calda.

> Tengo a dichiarare che non è che non conosca certe moderne teorie, quali quella del Jellinek[1] e C. , secondo le quali la sovranità è dello Stato; ma io dico che uno Stato democratico deve ristabilire il principio che la sovranità è dei cittadini e quindi nel popolo. Ed allora è necessario dirlo chiaramente nella Costituzione. Due volte ho già proposto in sede di Sottocommissione e di Commissione che l'articolo primo fosse modificato, laddove si dice che la sovranità emana dal popolo. Anche l'onorevole Conti[2] una sera disse che gli sapeva di profumo questa emanazione di sovranità. A me sa anche di qualche altra cosa. Io temo questa sovranità che emana. Emanare ha un senso di moto; poi l'emanazione non torna più indietro e si sa dove si va a finire con queste sovranità delegate[3].

Se si utilizza questo verbo, si ipotizza una sorgente da cui si diparte una forza che poi può avere un moto proprio del tutto autonomo. La sovranità, invece, deve risiedere stabilmente, nel popolo.

> Signori miei, io non l'ho voluta, voi l'avete voluta, ed ormai c'è questa Repubblica. La caratteristica fondamentale che distingue la repubblica dalla monarchia è che nella monarchia la sovranità risiede nel sovrano, nella repubblica la sovranità risiede nel popolo. Visto che si sta facendo la Repubblica, facciamola repubblicana! Io riproporrò l'emendamento; ma diciamolo chiaramente che la sovranità risiede nel popolo[4].

Nel bilancio della Costituzione, la sovranità popolare è, per Calamandrei, tra le voci in attivo.

> La parte positiva della nuova Costituzione, voi lo sapete, si chiama Repubblica, si chiama sovranità popolare[5] ...

Nella successiva seduta parla l'onorevole Ugo Della Seta.

> Le libertà fondamentali sono riconosciute; la sovranità del popolo è affermata ... e tanti altri istituti che innegabilmente imprimono all'attuale progetto il carattere di una Costituzione essenzialmente democratica[6].

[1] Georg Jellinek (1851-1911). Giurista austriaco il cui pensiero fu in gran parte travisato, in realtà teorizzò l'esistenza di diritti pubblici soggettivi del cittadino nei confronti dello Stato.
[2] Giovanni Conti (1882-1957). Direttore, fino al 1922, del quotidiano *La Voce Repubblicana*, deputato del Regno (1921-1926), aventiniano e resistente, è eletto all'Assemblea, di cui è vicepresidente, per il Partito Repubblicano Italiano.
[3] Assemblea Costituente. Seduta del 4 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 1732.
[4] Ibidem.
[5] Ibidem, p. 1745.
[6] Assemblea Costituente. Seduta del 5 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 1767.

Nel corso di quella stessa seduta, interviene il deputato comunista Renzo Laconi, che inquadra il processo aperto dalla Costituente nella prospettiva di un regime di democrazia conseguente e progressiva.

> (...) E per poter essere quello che noi vogliamo, questo regime dev'essere fondato su due principi fondamentali: sulla sovranità popolare e sulla posizione preminente del lavoro ... Per questo noi abbiamo sostenuto, durante il corso del dibattito nelle Sottocommissioni e nella Commissione dei Settantacinque, un tipo di organizzazione e di ordinamento dello Stato che avesse i caratteri di un'assoluta democrazia, e che fosse contemporaneamente uno strumento efficace della volontà popolare; abbiamo cioè sostenuto, da un lato, che ogni organo e ogni potere deve avere il suo fondamento, la sua origine nel popolo o dev'essere controllato dal popolo o da quegli organi che nel popolo trovano la loro radice[1].

Ma è attiva anche la tendenza regressiva del vecchio paternalismo illuminista.

> Ma se tutto ciò tende ad aprire la strada al popolo ... è indubbio che nel progetto è rimasta traccia anche di un'altra tendenza, di una vecchia tendenza che si ricollega ad una dottrina di nobili e antiche origini: la tendenza a limitare, a correggere, a bilanciare l'azione popolare, tendenza che suona sfiducia nel popolo e nei suoi organi rappresentativi, la tendenza a limitare l'azione delle istanze democratiche, a frenarla a disperderla nel tempo, ad impedire cioè che la democrazia diventi qualche cosa di efficiente, qualche cosa di decisivo nella vita del Paese, a togliere cioè allo Stato democratico la capacità di tradurre in atto la volontà popolare ... Ma che senso ha oggi voler bilanciare e frenare i poteri del popolo, il voler stabilire un limite alla sovranità popolare[2]?

Per il deputato comunista, il bicameralismo, la riproposizione di un Senato, è il sintomo più evidente di questa tendenza. Ma la sovranità popolare è garantita dalla funzione dei partiti che rimedia ai limiti del vecchio parlamentarismo liberale.

> Non noi, non questa Assemblea è sovrana, ma il popolo che sta di fuori di questa Assemblea e di cui noi siamo i genuini e legittimi rappresentanti. Nel popolo, quindi, e nei partiti in cui il popolo si organizza, risiede la sostanza del potere politico ... io credo che tutti i difetti del parlamentarismo scompaiano man mano che i partiti si consolidano e penetrano nella coscienza dei cittadini, man mano che diventano forme di organizzazione popolare[3].

Sulla funzione democratica dei partiti si pronuncia anche Lelio Basso, nella sessione del 6 marzo. Si parte dalla considerazione che il fatto stesso di disciplinare la volontà popolare implica una sua limitazione, ma che quei limiti si possono accettare solo in una prospettiva evolutiva.

> Ogni Costituzione è un limite che la sovranità popolare dà a se stessa e noi accettiamo questo limite, noi accettiamo questa legalità in cui la Costituzione ci pone, ma vogliamo che questi limiti che si pongono alla sovranità popolare non siano delle barriere per il futuro ...[4]

Anche Basso sottolinea l'aspetto illuministico che contrappone astrattamente lo Stato all'individuo.

> (...) Si sente negli articoli del progetto che esso si ispira ancora per quanto attiene a questa parte delle libertà individuali ad un concetto vorrei dire illuministico, al vecchio concetto individualistico del Settecento da cui nacquero le Carte dei diritti dell'uomo ... non credo che noi ci possiamo ancora oggi inserire in questa concezione individualistica per cui lo Stato, come qualcosa di estraneo si contrappone ai cittadini considerati ciascuno come individui isolati[5] ...

Dall'esperienza di vita della classe operaia è nata una nuova concezione che va oltre questo orizzonte.

[1] Ibidem, p. 1871 e 1874.
[2] Ibidem, p. 1785.
[3] Ibidem, p. 1789.
[4] Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 6 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 1822.
[5] Ibidem, pp. 1823-1824.

> Ed è da questa esperienza che nasce oa nostra esperienza; oggi la società non si può considerare una somma di individui, perché l'individuo vuoto non ha senso se non in quanto membro della società ... Non si tratta più di contrapporre l'individuo allo Stato ... Si trartta di realizzare invece la vita collettiva dalla effettiva partecipazione di tutti i mezzi[1].

In questa prospettiva, i diritti dei cittadini si difendono più facendoli partecipare autenticamente alla vita dello Stato, che non limitando i poteri dello Stato stesso. Da questo punto di vista, nel disegno costituzionale vi è una carenza vistosa.

> E sempre su questa strada, credo che sia una lacuna veramente profonda nella nostra Costituzione, proprio nel senso in cui noi sentiamo ed intendiamo il progresso della democrazia, come partecipazione sempre più attiva, sempre più effettivaxe concreta di tutti alla vita pubblica, il silenzio totale sui partiti politici, che rappresentano un grande passo avanti della vera democrazia[2].

Oggi, una simile concezione sarebbe ben poco condivisa dall'opinione pubblica. Ma bisogna tornare, col pensiero, a quei giorni in cui i moderni partiti di massa, formatisi nella clandestinità, non erano stati, per chi vi militava, facile veicolo di carriera, bensì sinonimi di prigionia, deportazione e morte. Non basta, v'è da immaginare un tipo di società in cui la storia, recente e meno recente, induceva a far prevalere la volontà collettiva su quella delle grandi individualità.
Non era, soltanto, rigetto dell'idea dell'*uomo forte*, che aveva spalancato le porte alla dittatura, ma anche la dovuta critica del parlamentarismo liberale antemarcia, che con il trasformismo, il localismo, l'uso sapiente delle crisi, aveva messo il potere nelle mani di un ristretto numero di persone, logorando l'idea stessa di democrazia. Non solo il fascismo, dunque, ma anche le sue premesse.
Certo, Basso non può immaginare che quella società, povera ed entusiasta, che ha sotto gli occhi, e che si appresta, nella rinuncia quotidiana di molte cose, al compito impervio della Ricostruzione, rincuorata dalle ritrovate libertà e democrazia della Repubblica, che fanno percepire la possibilità di un futuro migliore, possa – non appena raggiunto un livello dignitoso di benessere – torcersi nuovamente in uno sfrenato individualismo.
L'edonismo reaganiano, le filosofie postmoderne e anche la sessantottesca ideologia dei desideri sono ancora molto lontane, né pensa, Basso, che sia, tutto sommato, facile, cambiando le leggi elettorali, restituire il parlamentare al suo collegio, tornando ai potentati locali dell'Italietta e sottraendolo al controllo della volontà collettiva del partito di massa, che deve, di conseguenza, trasformarsi.
Non è, infatti, difficile capire che passando dal sistema proporzionale – in cui si realizza la forza del partito – al maggioritario – in cui si valorizza il seguito personale del ras locale – si invertono i rapporti tra partito eletto, ragion per cui i partiti da controllori diventano controllati e, quindi, non si vota più per un partito, ma per una persona, come ai tempi di Crispi e Giolitti.
Per Basso – e nella situazione dell'epoca – il deputato che non risponde solo alla propria coscienza, e agli interessi del suo collegio, ma alla volontà collettiva di un partito, evita i guai del parlamentarismo vecchia maniera. Ma la funzione dei partiti è anche un'altra, essi permettono al cittadino una partecipazione quotidiana alla politica.

> Oggi il cittadino ... che vuole veramente partecipare all'esercizio della sovranità popolare, lo può fare ogni giorno, perché attraverso la vita del suo Partito, la sua partecipazione all'organismo politico cui aderisce, egli è in grado di controllare giorno per giorno, d'influire giorno per giorno sull'orientamento politico del suo partito e, attraverso questo, sull'orientamento politico del Parlamento e del Governo. è un esercizio direi quotidiano di sovranità popo-

[1] Ibidem, p. 1824.
[2] Ibidem, pp. 1825-1826.

> lare che si celebra attraverso la vita dei partiti, e i partiti di massa sono veramente oggi la più alta espressione della democrazia, perché consentono a milioni di persone di diventare partecipi della gestione politica della vita del paese[1].

Per Basso, dunque, la sovranità popolare non si riduce alla delega elettorale periodica, ma deve essere esercizio quotidiano.
Anche per Giuseppe Saragat, lo strumento di affermazione della volontà popolare è il partito politico. Saragat non si nasconde che vi possano essere delle insidie, ma ha fiducia negli anticorpi della democrazia.

> Qual è lo strumento che oggi dà veramente una forma di rappresentanza organica alla volontà popolare nelle democrazie moderne? ... È il partito politico ... La tragedia è che molte volte il popolo può essere ingannato. Tutta la storia è un esempio di questi inganni di cui il popolo è stato vittima. Il popolo molte volte ha votato per partiti che erano antidemocratici, totalitari, reazionari ... La garanzia contro questo pericolo è rappresentata oggi, nella democrazia moderna, dalla pluralità dei partiti[2].

Il richiamo alla volontà popolare è vibrante nella conclusione del suo intervento.

> Perché, non dimentichiamolo, onorevoli colleghi, questo testo è stato scritto col sangue del popolo italiano[3].

L'onorevole Oliviero Zuccarini[4] apre la sessione del giorno seguente. Ricorda all'Assemblea come la scelta del sistema parlamentare non avesse mancato di mettere in conto le debolezze del parlamentarismo prefascista, che avevano contribuito all'instaurarsi della dittatura. Certi difetti sembrano strutturali e non facilmente emendabili.

> Si era allora parlato di democrazia diretta, di rappresentanza degli interessi; specialmente si era lamentata l'insufficienza del sistema a rappresentare bene, completamente, la volontà popolare. Si osservava come, attraverso il sistema di elezioni, la sovranità dei cittadini si riducessero alla sovranità di pochi minuti, all'atto cioè della deposizione di voto, e che, poi, tutto passasse senza una loro effettiva partecipazione alla vita dello Stato. Più che un esercizio, era una abdicazione di poteri[5].

C'era, poi, un altro problema.

> Nel nostro sistema parlamentare, non era questo il solo difetto, ve n'erano altri, e il difetto sostanziale era nel suo ordinamento accentrato, nel fatto che tutti i poteri vi partivano dall'alto per scendere verso il basso ... E se siamo precipitati nel fascismo è appunto perché, tale era lo sviluppo logico del sistema[6].

Centralismo e verticismo erodono progressivamente la sovranità popolare, con esiti nefasti. C'è il rischio che la nuova Costituzione si innesti sul tronco della vecchia organizzazione dello Stato. Per il deputato repubblicano vanno rafforzate le autonomie, ma si potrebbe obiettare che la moltiplcazione dei momenti di delega non risolve i problemi di una democrazia delegata.

> Se vogliamo garantire la libertà, dobbiamo preoccuparci di estendere la sovranità. Il problema della sovranità non si risolve coll'atto elettorale che si ripete una volta ogni tanto; la sovranità si realizza, si perfeziona, diventa consapevolezza, quanto più si esercita e quanto più vasti sono i campi del suo esercizio. Le autonomie locali sono per

[1] Ibidem, p. 1826.
[2] Ibidem, p. 1846.
[3] Ibidem.
[4] Oliviero Zuccarini (1883-1971). Segretario del Partito Repubblicano Italiano, al congresso di Ancona del 1912; fondatore e direttore della rivista *La critica politica*, soppressa nel 1926.
[5] Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 7 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 1875.
[6] Ibidem.

> questo, perché estendono l'esercizio della sovranità del cittadino, presidio della libertà[1].

Subito dopo, prende la parola Emilio Lussu, anch'egli muove dalla critica alla vecchia democrazia liberale, un sistema che non va più riproposto.

> Vogliamo uno Stato a sovranità popolare, pertanto uno Stato popolare, uno Stato in cui anche il proletariato, estraneo e nemico sempre in questi Paesi a civiltà occidentale, si senta anch'esso partecipe, costruttore di questo Stato e lo consideri nei momenti più gravi come sua conquista e suo patrimonio da difendere in comune[2].

Nell'intervento, l'indomani 8 marzo, dell'onorevole Gustavo Ghidini[3], la sovranità popolare è citata solo di passaggio, ma è un passaggio importante, perché vi è definita come diritto irrinunciabile e, di fatto, indisponibile.

> Il popolo è sovrano oggi, ma è sovrano anche domani, e quindi, non possiamo imbrigliare oggi per domani la sua volontà[4].

Per Ghidini, la Costituzione, nel suo dettato, ha la caratteristica di tutelare tale indisponibilità e di non porre ipoteche sul futuro.

> È appunto questo che imprime al testo un carattere di libertà, di profonda, di vera, di duratura democrazia; è questa la ragione per la quale io penso che questa Costituzione possa acquistare l'ambito vanto della longevità[5].

Nella sua conclusione, il deputato socialista riafferma che la sovranità popolare è l'alfa e l'omega della Costituzione.

> Non concessioni pelose di governi paternalisti, non imposizioni violente di partiti, ma la libera e sovrana volontà popolare, protesa verso l'ideale altissimo della giustizia sociale, forgerà il nuovo destino della nostra Italia repubblicana[6].

Il successivo oratore è Francesco Saverio Nitti. Il suo intervento è estremamente critico, anche perché l'anziano statista ha il dente avvelenato – e non lo nasconde – per non essere stato incluso nella Commissione dei Settantacinque. Per Nitti, la sovranità popolare è una finzione.

> Si dice nel testo della Costituzione che tutto deriva dal popolo. Supponendo che l'Assemblea sia il popolo (ma l'Assemblea non è tutto il popolo), tutto, è vero passa traverso l'Assemblea, ma in realtà tutto è determinato dall'azione dei capi dei grandi partiti ... L'Assemblea, secondo il testo dello schema proposto, è eletta dal popolo; la sovranità deriva dal popolo; ma, in realtà, poi, tutto è fatto dall'Assemblea e del popolo non si parla più ... l'Assemblea decide di tutto, senza che vi sia alcuna altra forma di intervento fuori e senza che il popolo c'entri per nulla[7].

L'augusto esponente del liberalismo prefascista non condivide, evidentemente, la fiducia, di altri, nella funzione democratica dei partiti di massa, e ripropone il tema di come la rappresentanza non risolva, compiutamente, la questione della sovranità. Non propone, però dei rimedi, e dal seguito del suo intervento, si evince soltanto che non vanno cercati nel decentramento amministrativo.

---

[1] Ibidem.
[2] Ibidem, p. 1882.
[3] Gustavo Ghidini (1875-1965), Avvocato, eletto nelle liste PSIUP. passerà al PSLI dopo la scissione di palazzo Barberini.
[4] Assemblea Costituente. Seduta dell'8 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 1910.
[5] Ibidem.
[6] Ibidem.
[7] Ibidem, p. 1914.

Nel suo successivo intervento, il deputato Ugo Damiani[1] attira l'attenzione sul possibile limite della sovranità popolare rappresentato dalla prevista irreversibilità della scelta repubblicana.

> Nell'articolo 131, che è l'ultimo, si dice che: «La forma repubblicana è definitiva per l'Italia e non può essere oggetto di revisione costituzionale». Mi pare che questo sia pleonastico ... Essendo quindi ciò pleonastico non lo dobbiamo dire ... D'altra parte, da un punto di vista filosofico, nessuna costruzione umana può essere considerata definitiva in senso assoluto ... Non possiamo quindi fare ipoteche sul futuro[2].

Questo ci aiuta a comprendere l'appassionata difesa della sovranità popolare da parte del monarchico onorevole Lucifero.
Tocca, poi ancora a un deputato monarchico, Luigi Filippo Benedettini[3], sottolineare un altro punto debole della Carta.

> (...) In questo progetto di Costituzione si ricorre alla frase: «salvo i casi previsti dalla legge». Ebbene, onorevoli colleghi, che cosa comporta questa frase che si ritrova ogni qual volta si cerchi di definire le libertà dei cittadini? Comporta, al riguardo l'inutilità della Costituzione stessa; in quanto le libertà da essa stabilite, dipendono, in effetti, non da essa ma dalla legge. Ne consegue che quale che sia la Costituzione che noi approviamo, se essa contiene questa clausola, per la quale in effetti tutto è stabilito dalla legge, in sostanza le libertà saranno quelle che vorranno i legislatori di domani e non quelle che la Costituzione ritiene di stabilire[4].

Non è un rilievo di poco conto, perché dice che, se nel futuro si volessero limitare – tanto, poco o del tutto – le libertà, una qualsiasi legge ordinaria, senza scomodare la Costituzione, sarebbe adatta allo scopo. Ciò, come abbiamo visto di recente, si può fare con il consenso di molta opinione pubblica, avendola allertata sul *pericolo giallo* di turno. Ma le Costituzioni si fanno per tutelare le minoranze dell'opinione pubblica.
Ancora una volta, si ribadisce il fondamentale concetto che in nessun modo qualsivoglia irreversibilità possa condizionare il futuro.

> Ma a parte queste opinioni personali, è certo che nessun Governo e nessuna Assemblea può arrogarsi il diritto di ipotecare l'avvenire, e quindi di impedire l'espressione della liberà volontà del popolo[5].

Per quanto volubile possa essere valutata la volontà del popolo, la storia recente avrebbe dovuto ammonire i Padri Costituenti a disertare quelle ore segnate dal destino, talvolta battenti nel cielo della patria, che portano a decisioni irrevocabili.
La discussione riprende il 10 marzo e Pietro Nenni rivolge il dovuto omaggio alla sovranità popolare.

> In che misura il progetto di Costituzione si accorda con l'esigenza di dare al Paese uno Stato democratico? Non c'è dubbio che il progetto è conforme, nelle sue linee generali, allo spirito democratico del 2 giugno. L'articolo 1, affermando che la sovranità emana dal popolo, rende alla democrazia un riconoscimento definitivo[6].

Non ritiene, però, che essa sia compiutamente rispecchiata nell'ordinamento.

> Non credo, però, che si possa considerare come conseguentemente democratico l'ordinamento della Repubblica, qual è previsto nel progetto in discussione. Si potrebbe dire che il vizio segreto di questa Costituzione è il medesimo che si ritrova ad ogni tappa della nostra storia, dal Risorgimento in poi: sfiducia nel popolo, paura del popolo e, qualche volta, terrore del popolo; necessità di frapporre fra l'espressione della volontà popolare e l'esecuzione della stessa volontà popolare quanto più diaframmi possibili[7].

---

[1] Ugo Damiani (1899-1992). Sociologo, è l'unico rappresentante del Movimento Unionista Italiano nell'Assemblea Costituente. Il MUI, che si prefigge l'annessione dell'Italia agli Stati Uniti d'America, nella prospettiva di un'unione federativa mondiale, confluirà poi nel Blocco Popolare Unionista, che si dissolverà dopo l'insuccesso nelle elezioni del 1948.
[2] Seduta dell'8 marzo, cit. p. 1925.
[3] Luigi Filippo Benedettini 1898-1978). Militare, presidente dell'Unione Monarchica Italiana, eletto per il Blocco Nazionale della Libertà.
[4] Seduta dell'8 marzo, cit. Ibidem.
[5] Ibidem.
[6] Assemblea Costituente. Seduta del 10 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 1946.
[7] Ibidem, pp. 1946-1947.

Nenni, come Laconi prima di lui, si riferisce al bicameralismo e ad altre dilazioni; il suo rispetto della sovranità popolare lo induce anche ad affossare la progettata Corte Costituzionale.

> Sulla costituzionalità delle leggi non può deliberare che l'Assemblea Nazionale, il Parlamento, non potendo accettarsi altro controllo che quello del popolo[1].

Il dirigente socialista ammonisce anche che la sovranità popolare si rivelerà vuoto formalismo se non è sostenuta da adeguati provvedimenti sociali.

> Se no, signori, voi vi illuderete di tenere nelle vostre mani il potere legislativo; si illuderà il Governo di esercitare il potere esecutivo al Viminale; ma in realtà potere legislativo e potere esecutivo saranno in mano a una dozzina di consigli d'Amministrazione, più forti dell'Assemblea Costituente e più forti del Governo. Noi socialisti, pensiamo che lo sforzo di creazione di uno Stato democratico risulterebbe falsato alla base se, alle programmazioni, ai diritti teorici non si associasse la concreta volontà di procedere alla trasformazione degli attuali rapporti di classe e di proprietà. In ciò risiede la garanzia effettiva della democrazia, più che nel testo della Costituzione, più che nelle leggi[2].

La discussione riprende nel pomeriggio dell'11 marzo, con l'intervento di PalmiroTogliatti. Per il segretario comunista, la Costituzione, oltre che atto di chiusura con il passato, deve essere garanzia che tale passato non abbia a ripetersi.

> Lo sforzo che vorrei fare all'inizio, in questo dibattito che giustamente fu definito preliminare, è quello di individuare quali siano i beni sostanziali che la Costituzione deve assicurare al popolo italiano, beni dei quali non si può prescindere, se si vuole raggiungere quell'obiettivo fondamentale che ho cercato di fissare e che devono essere instaurati o restaurati. Credo che questi beni siano tre: il primo è la libertà e il rispetto della sovranità popolare[3] ...

Togliatti riserva dunque il primo posto alla sovranità popolare, sulla quale deve tornare quando, dopo aver ricordato la buona metodologia del compromesso nobile, con cui si è giunti a formulare i dettati costituzionali, deplora l'uso occasionale di un metodo diverso e deteriore.

> Non escludo che non sia stato seguito in qualche caso anche un metodo diverso, il metodo che chiamerei del compromesso deteriore, di quel compromesso che consiste non più sulle idee e sui principi, o sulle loro deduzioni e conseguenze, ma nel lavorare esclusivamente sulle parole: nel togliere una parola e metterne un'altra, la quale direbbe approssimativamente lo stesso, ma fa meno paura, oppure può essere interpretata in altro modo; nel sostituire così la confusione alla chiarezza. Questo metodo da altri è stato seguito; io ho cercato di non seguirlo mai. È certo che nella redazione definitiva del testo costituzionale in alcuni punti si sente l'influenza di questo metodo deteriore di compromesso; ed alcune affermazioni che nella redazione primitiva delle Sottocommissioni erano più chiare, più semplici, sono poi state lavate in modo tale che hanno perduto quel rilievo che avrebbero dovuto avere[4].

È questo, precisamente, il caso dell'articolo 1.

> Ad esempio, per l'articolo 1 avevamo proposto una formula secondo la quale si affermava che la sovranità risiede nel popolo ed i poteri emanano dal popolo. Non è giusto dire, come è detto nel testo definitivo, che la sovranità emana dal popolo: è il potere che emana dal popolo. È evidente che qui si è cercata una formula di compromesso deteriore, a scapito della chiarezza e della precisione[5].

[1] Ibidem, p. 1947.
[2] Ibidem, p. 1950.
[3] Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana dell'11 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 1995.
[4] Ibidem, p. 1996.
[5] Ibidem.

Togliatti, dunque, rivendicando meriti non suoi – o non esclusivamente suoi – dichiara la preferenza dei comunisti per il testo originale portato in commissione dall'onorevole Cevolotto. In realtà, i comunisti non avevano difeso a spada tratta quel testo. Come si ricorderà, c'era stata la mediazione di La Pira e Moro, che avevano indotto Togliatti a non impuntarsi, in considerazione del fatto che l'articolo sul diritto di resistenza, di cui era relatore Dossetti, difendeva già a sufficienza il concetto di sovranità popolare. Quell'articolo 3, diventato articolo 50, verrà bocciato in aula solo il 5 dicembre successivo, ma certamente quello è un esito già previsto.
Togliatti lascia intendere che ci sarà, al momento opportuno, una battaglia per la riformulazione del testo.

> È evidente che anche vi è stato uno sforzo di compromesso in senso deteriore, ed io sarò d'accordo con tutti coloro che proporranno di ritornare, in tutti questi casi, a formule più precise, che abbiano maggiore rilievo, siano più incisive e dicano chiaramente quello che vogliono dire[1].

Per l'onorevole Togliatti c'è stato anche il problema di uno scarso contributo della scienza giuridica, viziata dalla sua stessa evoluzione. A cose fatte, il segretario del PCI ammette essere stato un errore escludere dalla Commissione dei Settantacinque, esponenti della vecchia scuola costituzionalista, come Francesco Saverio Nitti e Vittorio Emanuele Orlando.

> La realtà è però che negli ultimi venti o trent'anni la scienza giuridica si è staccata dai principi della nostra vecchia scuola costituzionale ... sono affiorate e sono state accolte, soprattutto nel nostro Paese, dottrine diverse ... che riconoscono e collocano la sovranità non nel popolo, ma soltanto nello Stato ... e questo spiega perché, quando abbiamo dovuto scrivere una Costituzione democratica e abbiamo chiesto l'ausilio dei giuristi, essi non sono stati in grado di darci un aiuto efficace. Per darcelo, occorreva che essi cancellassero o dimenticassero qualche cosa; bisognava che ritornassero a qualche cosa che avevano dimenticato, e non erano sempre in grado di farlo[2].

Nel riaffermare la centralità della sovranità popolare, Togliatti sembra dialogare a distanza con Roberto Lucifero, di cui ha recepito la lezione.

> Noi abbiamo voluto fare una Costituzione conseguentemente repubblicana, cioè una Costituzione che fosse fondata su un riconoscimento completo della sovranità popolare e sul principio che tutti i poteri emanano dal popolo. Può darsi che non abbiamo ben definito l'uno o l'altro di questi poteri e che dobbiamo precisare qualcosa; però fondamentale rimane il principio che la sovranità risiede nel popolo e solo nel popolo, che è il vero principio repubblicano[3].

Anche la critica al bicameralismo discende dal concetto di sovranità popolare.

> (...) Accettiamo quindi anche un bicameralismo, ma a condizione che, se vi saranno due Camere, esse siano entrambe emanazione della sovranità popolare e democraticamente espresse dal popolo[4].

Una serie di istituti sono previsti – se non a sabotaggio – a correttivo e intralcio della sovranità popolare.

> (...) Si vogliono prendere garanzie, si vogliono mettere delle remore: di qui la pesantezza e lentezza nella elaborazione legislativa e tutto il resto; e di qui anche quella bizzarria della Corte costituzionale, organo che non si sa cosa sia e grazie al quale degli illustri cittadini verranno ad essere collocati al di sopra di tutte le Assemblee e di

[1] Ibidem.
[2] Ibidem, pp. 1996-1997.
[3] Ibidem, p. 1997.
[4] Ibidem.

> tutto il sistema del Parlamento e della democrazia, per esserne i giudici. Ma chi sono costoro? Da che parte trarrebbero essi il loro potere se il popolo non è chiamato a sceglierli[1]?

Togliatti denuncia il tentativo di imbrigliare la sovranità popolare e di rendere farraginosa, attraverso un sistema di filtri, l'espressione della sua volontà. L'atteggiamento delle forze autenticamente democratiche deve essere radicalmente diverso.

> Coloro i quali vogliono per il nostro Paese un avvenire di progresso sociale, ma nella libertà e nella tranquillità politica, non debbono porre ostacoli all'affermazione e al trionfo della volontà popolare. Bisogna lasciare che la volontà popolare si possa esprimere attraverso gli istituti parlamentari, attraverso le istituzioni democratiche, sulla base costituzionale. Guai invece se la Costituzione fosse fatta in modo da opporre artificiosamente barriere a questa espressione[2].

Qui, c'è anche una sommessa minaccia, la volontà popolare o si affermerà con le pacifiche vie della democrazia, o – comunque – si affermerà. In ossequio alla sovranità popolare, il PCI sembra addirittura orientato verso un modello americano di amministrazione della giustizia.

> Riguardo alla Magistratura, nella Commissione a stento siamo riusciti a far prevalere l'affermazione del ritorno alla giuria ... [il cittadino] ha diritto al giudizio dei suoi pari, è una delle più alte conquiste della democrazia ... La mia opinione è che nell'ordinamento della Magistratura avremmo dovuto affermare in modo molto più energico la tendenza alla elettività dei magistrati ... Soltanto quando sarà stabilito un contatto diretto tra il popolo, depositario della sovranità, e il magistrato, questi potrà sentirsi partecipe di un potere effettivo e quindi godere della fiducia completa del popolo nella società democratica[3].

Insomma, per i comunisti il principio della sovranità popolare dovrebbe permeare integralmente la vita civile della nazione. Anche per gli organi di controllo, che non hanno dato, e non danno, buona prova.

> Ma tutto questo sistema è vecchio. Tutti quelli di noi che sono passati attraverso un Ministero hanno visto che questo sistema non serve più. Una Corte dei Conti la quale serve per far sì che per liquidare una pensione occorrano due anni, mentre in altri Paesi civili occorrono due settimane; un organo di controllo che durante il ventennio della tirannide fascista non ha controllato niente ... Opera costituente sarebbe di esaminare come possano organizzarsi nuovi istituti di controllo, in maniera che essi siano in un modo o nell'altro appoggiati dalla sovranità popolare e collegati col popolo[4].

È la paura del popolo che fa ereditare alla Repubblica gli apparati reazionari del regime fascista. Ma il partito comunista non ci sta a permettere restaurazioni, sotto il segno della continuità, né con lo Stato fascista, né con quel parlamentarismo liberale, che ne era stato la logica premessa. Così Togliatti conclude questa prima parte del suo intervento.

> In conclusione, a proposito dei problemi di libertà, il nostro partito seguirà una linea di condotta conseguentemente democratica, che lotterà in modo conseguente, perché la Costituzione sia una Costituzione popolare, perché il popolo sia riconosciuto come sovrano, e l'ordinamento costituzionale sia tale che permetta alla sovranità popolare di manifestarsi e di dare la propria impronta a tutta la vita della nazione[5].

Chiude la giornata, l'intervento di Benedetto Croce, nel cui discorso, la sovranità popolare non trova posto.

---

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem, pp. 1998-1999.
[4] Ibidem.
[5] Ibidem.

La discussione sul progetto riprende il 12 marzo. Parla Ruini che, come presidente della Commissione dei Settantacinque, si assume il peso delle tante critiche sollevate. Nel ricordare le difficoltà, di ogni ordine, affrontate dalla commissione, rammenta l'unica bussola che, in assenza o povertà di dottrina, ne ha guidato l'operato: senz'altro la sovranità popolare, immanente nella citazione di Mazzini.

> Noi dobbiamo far tutto di nuovo. Non abbiamo dietro di noi che un ammonimento, un appello al quale ci vogliamo idealmente ricondurre. «Dica l'Italia cosa vuole essere e sotto quali forme deve svolgersi la vita nazionale, sorga e si accolga in Roma, non una Dieta, ma l'Assemblea Costituente Italiana, eletta con una sola legge elettorale dall'universalità dei cittadini d'Italia!» è Mazzini; noi ci ricongiungiamo all'idea di Mazzini[1].

Sulla sovranità popolare torna, richiamandosi al dibattito in aula.

> La Repubblica. Due radici: la sovranità popolare, il fondamento del lavoro. sulla prima vi è assoluto consenso; e non è senza significato. L'onorevole Lucifero vuole che, invece che dire: la sovranità *emana*, si dica: *risiede* nel popolo. Emana, risiede, appartiene, è del popolo; è questione di scegliere l'espressione più esatta. La nuova Costituzione francese ripete la frase di Lincoln sul campo di Jettersburg: sovranità del popolo, dal popolo, per il popolo[2].

Tale sovranità non confligge con quella dello Stato.

> Nell'affermare la sovranità popolare, il nostro progetto pone anche, inscindibilmente, il concetto di Stato di diritto, in quanto ogni esplicazione di sovranità e di potere deve avvenire nelle forme della Costituzione e delle leggi. è il popolo stesso che si dà Costituzione e leggi; non vi è dunque nello Stato di diritto alcuna menomazione della sovranità popolare[3].

Ruini non dimentica le critiche dei comunisti sui supposti impedimenti frapposti all'esercizio della volontà popolare.

> Nella tempesta che noi attraversiamo non abbiamo creduto di abbandonare lo schermo del Governo parlamentare e di Gabinetto, che ha dato la libertà nell'800; ma abbiamo sentito la necessità di inserirlo nel quadro della Repubblica, di mettere meglio le sue radici nella sovranità popolare, senza avventurarci in forme di Governo d'Assemblea che non hanno fatto buona prova, e non sono capaci di funzionare, come non può funzionare il Governo diretto di popolo. Se forme nuove potranno venire, sono per ora oscure[4].

Si potrebbe, però, obiettare che un risultato tangibile di siffatte procedure è il continuo ricorso alla decretazione d'urgenza, anche quando urgenze non vi sono, con prevaricazione dell'esecutivo sul legislativo.
Con l'intervento di Meuccio Ruini termina la discussione preliminare sul progetto di Costituzione. La sovranità popolare, richiamata, celebrata, esaltata da socialisti e comunisti, da repubblicani e azionisti e perfino, e con una certa passione, dai monarchici, è stata al centro di molti interventi. Solo dai banchi della Democrazia Cristiana il tema è stato, generalmente, disertato. Ora la sovranità popolare s'appresta a essere nuovamente discussa nella forma che ha, o dovrà assumere, nel testo del primo articolo della Costituzione.

[1] Assemblea Costituente. Seduta del 12 maggio 1947. Resoconto stenografico, pp. 2012-2013.
[2] Ibidem, p. 2016.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem, pp. 2020-2021.

Il 13 marzo 1947 comincia la discussione generale sulle disposizioni generali, il primo iscritto a parlare è il deputato Francesco De Vita. La sua riflessione muove dalla considerazione di quali siano i limiti dello Stato a proposito delle proclamate libertà dell'individuo. C'è una preoccupazione.

> Poco importa riaffermare solennemente la libertà individuale, se poi si pone lo Stato al di sopra dell'individuo, al di sopra della società[1].

Lo Stato, tuttavia, dovrebbe essere espressione della sovranità popolare, seppur da essa distinto, osserva il deputato, sicché si potrebbe parlare di due sovranità.

> Per quanto riguarda l'ultimo comma dell'articolo 1: «La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi», mi limito ad osservare che molto opportunamente si distingue lo Stato dalla sovranità. Invero, altra è la ragion d'essere dello Stato ed altro il titolo per cui la sovranità si esercita nello Stato[2].

Anche De Vita non è soddisfatto dell'idea di *emanazione*.

> Devo però rilevare che la parola *emana* – e questo rilievo ebbi a farlo in sede di prima Sottocommissione e in sede di Commissione plenaria, insieme all'onorevole Lucifero – usata nella formulazione del comma, limita il concetto di sovranità popolare, come ebbe a dire anche qualche collega. Alcune moderne costituzioni repubblicane usano la parola *emana*; per esempio l'Austria, la Spagna, la Cecoslovacchia. Altre usano invece il termine *appartiene* al popolo: la Lettonia, la Lituania, la Turchia, l'URSS. Soltanto nella costituzione dell'Estonia e della Finlandia è usata la parola *risiede*: la sovranità risiede nel popolo[3].

Per l'oratore, quest'ultima formula è preferibile. La differenza è importante.

> Questa espressione a me pare la migliore, perché significa che la sovranità permane nel popolo, mentre invece la locuzione «la sovranità emana dal popolo» sta a significare che la sovranità è bensì generata dal popolo, ma una volta generata si distacca da esso[4].

Il successivo oratore è il deputato dell'Unione Democratica Nazionale, Amerigo Crispo, che presenta, irritualmente, un emendamento.

> L'Italia è una repubblica parlamentare, ordinata democraticamente secondo il principio della sovranità popolare, nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi. Il lavoro, nelle sue varie manifestazioni, concorre all'organizzazione politica, economica, sociale della Repubblica[5].

L'emendamento mira a ridimensionare il ruolo del lavoro, enfatizzato dai partiti di sinistra. La sovranità popolare sembra lasciata al suo posto, in realtà non è emanata, né appartiene e neppure risiede. Nulla di tutto questo può fare, perché non è più un soggetto attivo, ma solo un principio cui fare riferimento. Non sembra, comunque, una proposta destinata a grande fortuna.
Prende poi la parola l'onorevole Aldo Moro.

> Io richiamo l'attenzione degli onorevoli colleghi sul secondo comma dell'articolo 1, «La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi»[6].

[1] Assemblea Costituente. Seduta del 13 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 2030.
[2] Ibidem, p. 2032.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem, p. 2033.
[5] Seduta del 13 marzo 1947, cit. p. 2035.
[6] Ibidem, p. 2040.

Moro non intende riprendere né la disanima del verbo più opportuno per definire il rapporto tra sovranità e popolo, né la questione – che si è evidenziata – dei rapporti tra la sovranità popolare e quella dello Stato.

> Io non vorrei ora entrare nella disputa sottile che già e affiorata in seno alla prima Sottocommissione ed alla Commissione dei 75, la disputa circa l'appartenenza della sovranità, se sia più corretto dire che la sovranità emana dal popolo, o come ha accennato anche l'onorevole De Vita che la sovranità risiede nel popolo, o, come è stato detto da qualche altra parte, che la sovranità spetta allo Stato anche se emana dal popolo. Io vorrei precisare che non entro, per ragioni di tempo, in questa disputa sottile e degna degli altri oratori assai competenti che siedono in quest'Aula[1].

Per il deputato democristiano, la formula, pur suscettibile di cambiamento, è già sufficiente, così com'è, ad affermare – ma in senso lato – il criterio di sovranità.

> A me pare, però, che la formula, sia pure indicata in questo modo – e le formule sappiamo che possono cambiare – anche così contrassegnata, serve bene a individuare l'appartenenza della sovranità in senso lato, cioè l'esercizio dei poteri politici, dei poteri di direzione della cosa pubblica in un regime democratico a tutti i cittadini che sono, in quanto popolo, in condizioni fondamentali di uguaglianza nell'esercizio di questi poteri ed hanno la possibilità di determinare, mediante il loro intervento, la gestione della cosa pubblica nel senso più conforme all'interesse collettivo[2].

Sembra che, armato di realismo, Moro riconduca un dibattito, che minacciava di traghettare nella filosofia, all'orizzonte più modesto della concreta democrazia rappresentativa che, anche se si interroga sui suoi limiti, finisce poi per accontentarsi della periodica delega elettorale per assolvere il dovere della sovranità del popolo.

> È un punto, quindi, che mi pare sia al suo posto, in quanto richiama questo primo aspetto della democrazia italiana, la quale realizza, io credo ... attraverso la forma parlamentare, il suo carattere di democrazia[3].

La sovranità popolare va dunque, non solo ridimensionata concettualmente, ma anche ben regolata nel suo effettivo esercizio.

> Ed è importante anche l'aggiunta, per la quale si dice che questa sovranità «è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi»[4].

Sulla determinazione dei limiti normativi della sovranità, Moro rivendica il proprio coinvolgimento diretto.

> Fummo noi, io ed alcuni colleghi, nell'ambito della prima Sottocommissione, che chiedemmo che vi fosse una indicazione di questo genere, la quale servisse a precisare in modo inequivocabile, dopo la dura esperienza fascista, che la sovranità dello Stato è la sovranità dell'ordinamento giuridico, cioè la sovranità della legge[5].

In sostanza, lo statista ci sta spiegando che, su questo nesso non si deve inventare niente, essendo già esistente un complesso teorico che individua nel diritto positivo, che è emanato dallo Stato, ogni fondamento giuridico anche in ordine alla sovranità popolare. Tutto ciò può apparire nuovo perché il fascismo, oltre che negazione del diritto, è stato, anche, estremo provincialismo giuridico, ma si tratta di riaffermare dei principi noti. Affermazione che ha valore politico e, anche, pedagogico.

[1] Ibidem, pp. 2040-2041.
[2] Ibidem, p. 2041.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] Ibidem.

> Non è il potere dello Stato un potere o prepotere di fatto, è un potere che trova il suo fondamento e il suo limite nell'ambito dell'ordinamento giuridico formato appunto della Costituzione e delle leggi. E anche questa mi sembra rilevantissima affermazione e dal punto di vista politico e anche da quello pedagogico, direi, che non dovrebbe essere estraneo alle intenzioni di coloro che compilano una Costituzione per un popolo che per venti anni è stato diseducato e ha bisogno di essere richiamato e riabituato a queste idee fondamentali attraverso le quali soltanto si garantisce la dignità e la libertà degli uomini[1].

Con questo, Moro vuol rispondere anche alle preoccupazioni di chi vedeva riaffiorare i fantasmi dello Stato etico: non il potere dello Stato in quanto tale, si afferma, ma quello dello Stato di diritto. La concezione emanatoria della sovranità popolare esce intatta dall'intervento di Aldo Moro, pur sdrammatizzata e ricondotta nell'alveo di una tradizione giuridica e politica. Anzi, essa, insieme alla dignità del lavoro e alla libertà, autonomia e uguaglianza della persona, costituisce la chiave di volta della Costituzione.

> Abbiamo con queste norme, con gli articoli uno, sei e sette, garantito, se noi sapremo essere fedeli a questi principi nel corso della futura attività legislativa e politica, l'effettiva democraticità dello Stato italiano. Questi principi costituiscono, io credo, la chiave di volta della nostra Costituzione, il criterio fondamentale di interpretazione di essa[2].

La sovranità popolare è, per Aldo Moro criterio esegetico per l'interpretazione della Costituzione e, uno dei vincoli della legislazione a venire.

> Si dice: «Ma qual è l'effetto giuridico che producono queste norme?» L'effetto giuridico è quello di vincolare il legislatore, di imporre al futuro legislatore di attenersi a questi criteri supremi che sono permanentemente validi[3].

Questi principi fondamentali sono irrinunciabili, afferma Moro, a conclusione del suo intervento, giacché sono il criterio di orientamento sicuro per l'azione futura.

> Abbiamo bisogno perciò di questo sicuro criterio di orientamento, per una lotta che non è finita adesso e che non può finire, lotta per la libertà e per la giustizia sociale[4].

Alcune delle riflessioni di Aldo Moro sembrano essere interpellate nell'intervento del deputato socialista Ireneo Vinciguerra[5]. Anch'egli non si appassiona alle disquisizioni terminologiche.

> Ho sentito fare una discussione alquanto bizantina in ordine all'ultimo comma dell'articolo 1. Si dice nel progetto: «La sovranità *emana* dal popolo»; si è però osservato che la sovranità *risiede* nel popolo, oppure *appartiene* al popolo. Si può anche pensare diversamente, con ogni rispetto e ammirazione per i rilievi degli onorevoli colleghi[6].

Secondo il deputato socialista, il nodo lo si trova più avanti.

> Una cosa invece essenziale, che è sfuggita, e che davvero può avere delle ripercussioni sulla vita dello Stato che andiamo a costruire, è l'ultima parte del comma ove si dice: «... ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi». Qui sta l'insidia[7] ...

Insomma, dice Vinciguerra, la sovranità del popolo è, in ultima analisi, sovranità dello Stato.

---

[1] Ibidem.
[2] Ibidem, p. 2043.
[3] Ibidem, p. 2044.
[4] Ibidem.
[5] Ireneo Vinciguerra (1887-1954). Avvocato, eletto nelle fila dello PSIUP.
[6] Seduta del 13 marzo, cit. p. 2049.
[7] Ibidem.

> Si dice cioè: «Tu, popolo, sei sovrano, con tutti i verbi che ti credi di scegliere, però, bada che questa sovranità verrà esercitata come dico io: *l'Etat c'est moi*; cioè l'organizzazione la faccio io, e la tua sovranità deve passare attraverso le forme che io ti preparo»[1].

L'organizzazione è quello Stato di diritto in cui Aldo Moro vedeva la ricomposizione della questione, soluzione che, per Vinciguerra, evidentemente, non è sufficiente.

> Io non dico che si sia voluto proprio questo, ma il rilievo è necessario, tanto più che le Costituzioni già emanate, non esclusa quella del 1849, tanto cara al cuore dei repubblicani, si limitano a dire che la radice della sovranità sta essenzialmente nel popolo. Nessuno di noi può dire che la sovranità deve obbligatoriamente esercitarsi attraverso questi stampi che noi le prepariamo, mentre abbiamo poi, d'altra parte, riconosciuto il diritto di *referendum* al popolo, il che sta a indicare che noi ancora una volta riconosciamo che la sovranità risiede, senza possibilità di alienazione nel popolo[2].

Per l'onorevole Vinciguerra, la sovranità popolare è qualcosa di più della devoluzione dei poteri allo Stato, e preannuncia una proposta di emendamento nella sede opportuna.
In apertura della sessione pomeridiana del 14 marzo, interviene il deputato qualunquista Guido Russo Perez[3], anche per lui occorre ritoccare il testo dell'articolo.

> Il resto dell'articolo potrebbe rimanere immutato, salvo la formula che la sovranità non emana, ma risiede nel popolo ed è esercitata nelle forme di legge[4].

Alla sovranità popolare, fa ancora cenno lamentando la necessità di un preambolo generale alla Carta.

> Come, per esempio, non ricordare che questa Costituzione è la prima che si dà il popolo italiano; e che, con tale documento – per la prima volta nella sua storia – il popolo è stato in grado di affermare pienamente la sua sovranità[5]?

Non deve stupire che uomini di destra come Russo Perez – e prima di lui il monarchico Lucifero – siano per un'accentuazione forte delle connotazioni della sovranità popolare. Si sta per licenziare una Costituzione che dichiara irreversibili certe scelte politiche e istituzionali. L'unica possibilità di una revisione nel tempo di queste scelte è affidata unicamente alla chiara manifestazione di un ripensamento della volontà del popolo.
Naturalmente, con questa scelta, finiscono per convergere sulle posizioni dell'estrema sinistra – comunista e socialista – storicamente schierate per la difesa della sovranità popolare.
Infatti, nel suo intervento nella tornata del 15 marzo, il deputato socialista Ferdinando Targetti dedica spazio alla questione. Anche lui si preoccupa dei possibili limiti alla sovranità popolare che sembrano sottesi dalla seconda parte dell'articolo.

---

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.
[3] Guido Russo Perez (1885-1971). Avvocato, membro del primo direttorio del Fascio di Palermo del PNF nel 1923. Deputato all'Assemblea Costituente per il Fronte dell'Uomo Qualunque. Nel 1947 aderì al gruppo dell'Unione Nazionale, costituito da quattordici deputati qualunquisti, capeggiati da Emilio Patrissi, che si opponeva alla linea, giudicata troppo condiscendente nei riguardi della DC, di Guglielmo Giannini. Il gruppo ebbe vita effimera, dopo lo scioglimento della Costituente, gli aderenti si dispersero tra Democrazia Cristiana, Partito Liberale Italiano e Partito Nazionale Monarchico. Alcuni diedero, invece, vita all'altrettanto fragile Movimento Nazionalista per la Democrazia Sociale. Russo Perez, invece, si orientò verso il neonato MSI, di cui sarà parlamentare nel 1948. Uscito nel 1952, aderirà alla DC.
[4] Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 14 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 2088.
[5] Ibidem, p. 2093.

> Un accenno all'ultima parte dell'articolo primo: «La sovranità emana dal popolo». Alcuni colleghi non sono entusiasti in questo caso del verbo *emana*. C'è chi propone *promana*; altri *risiede*. È questione di forma[1].

Targetti non si preoccupa delle questioni di forma, ritiene che problemi più seri siano proposti dal seguito dell'articolo.

> Credo, piuttosto, dover richiamare l'attenzione sull'espressione «ed è esercitata, nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi»[2].

Come si è visto, questa era stata anche la critica di Vinciguerra, la proposizione subordinata limita il principio affermato nella principale. Bisognerebbe chiederne l'abolizione, ma Targetti esita. Intravede una possibile identificazione della volontà popolare con il potere dello Stato. Si potrebbe dire che ha meditato sulla nozione di Stato di diritto ricordata da Aldo Moro.

> Io non esiterei a togliere questa specificazione. Probabilmente essa è dovuta al ricordo dello strapotere della volontà statale sotto il nefasto regime fascista, e la soppressione di questa aggiunta potrebbe dare il sospetto, non di fascismo, venendo da parte nostra, ma di totalitarismo, di dittatura. Spettri, questi che si evocano tanto di frequente! Quindi mi astengo dal proporne l'abolizione[3].

Ciononostante, occorre una correzione. Curiosamente, per spiegarne la necessità, il deputato socialista ricorre a quelle delimitazioni di cui aveva accarezzato l'abolizione.

> Ma, secondo me, occorre, se non altro dire: «La sovranità promana – o deriva – dal popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi». Altrimenti non si sa con precisione da chi questa sovranità viene esercitata, mentre dovrebbe risultar chiaro che viene esercitata dal popolo o direttamente o attraverso i suoi delegati, i suoi rappresentanti o, insomma, attraverso quegli organi e con quelle modalità e con quei mezzi che le leggi e la Costituzione dovranno determinare[4].

Prende successivamente la parola Orazio Condorelli[5], deputato del Blocco Nazionale della Libertà.

> La Repubblica democratica è invece fondata sulla sovranità popolare. Io vi propongo la seguente formula: «La Repubblica italiana ha per fondamento la sovranità popolare»[6].

Docente di filosofia del diritto, Condorelli non ignora la debolezza teorica della formulazione. Sa che, dal punto di vista scientifico, la sovranità si colloca là dove aveva detto Moro.

> Io so che questa è un'espressione scientificamente discutibile, perché la scienza del diritto pubblico insegna che l'attributo della sovranità non appartiene ad una parte dello Stato o ad un elemento dello Stato, sia pure al popolo che può essere l'elemento principale. La sovranità è attributo dello Stato nella sua pienezza ed è soprattutto l'attributo del suo ordinamento giuridico, talché si potrebbe e si dovrebbe dire che sovrana in uno Stato è la legge[7].

La locuzione *sovranità popolare* ha, però, un'accezione storico-politica ormai tradizionale.

---

[1] Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 15 marzo 1947. Resoconto stenografico, pp. 2149-2150.
[2] Ibidem, p. 2150.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] Orazio Condorelli (1897-1969). Docente universitario, dal 1937 al 1943 Rettore dell'Università di Catania. Arrestato dagli alleati, fu internato nel campo per prigionieri politici di Padula. Eletto alla Costituente nel Blocco Nazionale della Libertà, nel 1947 aderì al gruppo liberale. Aderì, poi, al Partito Nazionale Monarchico per il quale fu senatore dal 1953 al 1958. Dopo la riunificazione del 1959 tra il Partito Nazionale Monarchico e il Partito Monarchico Popolare di Achille Lauro, fu presidente del Partito democratico italiano di unità monarchica.
[6] Seduta pomeridiana del 15 marzo 1947, cit. p. 2163.
[7] Ibidem.

> Però l'espressione *sovranità popolare* ha un significato ormai acquisito alla storia. La sovranità popolare è un sistema di vita statale nel quale la volontà dello Stato vien formata dal popolo. Noi dunque, con questa espressione che, attraverso l'uso tradizionale, ha acquistato un significato ben fisso e stabile, affermiamo veramente e integralmente la democraticità dello Stato[1].

Sotto questo aspetto, dunque, sovranità del popolo vuol dire qualcosa di diverso dalla sovranità dello Stato che si esplica e si fonda con la legge, e indica precisamente il fondamento stesso della legge. Il concetto va affermato con forza.

> Affermiamo che la nostra Repubblica è fondata sulla sovranità popolare e noi veramente avremo formulato un principio democratico[2]!

E vanno rimosse formule che rischiano di ridurre un potere effettivo a mera formalità.

> E nell'ultima parte di questo articolo non si dica che la sovranità emana dal popolo o è esercitata nella forma e nei limiti della Costituzione e della legge. Si dice che il potere spetta al popolo ed è esercitato nella forma e nei limiti, eccetera, perché la sovranità popolare non è che una formula. Si può usare questa formula e non dare un briciolo di potere al popolo. Bisogna che il potere sia dato al popolo, che è la concretezza della società[3].

Come abbiamo testé veduto, c'è una certa sovrapposizione equivocante di terminologia, sicché il potere popolare, inteso nel suo significato politico, va a confondersi talvolta con l'accezione che assume nella sfera del diritto pubblico. Qui tende a rispecchiarsi nel potere dello Stato che, attraverso la legge, finisce per essere l'unica sovranità realmente esercitata. L'onorevole Condorelli, a questo punto del suo intervento, viene interrotto da voce anonima, proveniente dai banchi di sinistra, che gli ricorda che il potere è un aspetto della sovranità. Il deputato ribatte:

> Non è un aspetto della sovranità; il potere è il potere, e la sovranità è un attributo che si dà allo Stato e quindi anche ai poteri dello Stato[4].

Se abbiamo ben compreso, l'interruzione – provenendo da sinistra – intendeva dire che non c'è sovranità senza potere, e che, quindi, il potere è un attributo della sovranità, mentre Condorelli ritiene che la sovranità sia un attributo dello Stato e di conseguenza, per proprietà transitiva, del potere (dello Stato). Si potrebbe pensare che ci siano due sovranità – quella del popolo e quella dello Stato – ma il deputato fuga il dubbio. C'è un'unica sovranità.

> Noi abbiamo premesso che il problema di cui ora ci interessiamo è un problema essenzialmente tecnico. Se avete voluto, come anche noi vogliamo, affermare che il principio dello Stato democratico, voi dovete dire che esso è fondato sulla sovranità popolare e che il potere, e cioè la concretezza della sovranità, spetta al popolo[5].

Si deve allora pensare che quella sovranità che emana dal popolo forgi a propria immagine il potere dello Stato e che, in ultima analisi, la sovranità dello Stato incarni la sovranità del popolo. Quando parliamo di sovranità *tout court*, intendiamo l'una e l'altra.
Questa compenetrazione – e forse identità – permette che il concetto di sovranità del popolo, che Condorelli aveva metodologicamente separato, all'inizio del suo intervento, dalla scienza del diritto, rientri in dottrina. Sovranità popolare e sovranità dello Stato tornano a coincidere nello Stato di diritto.

[1] Ibidem.
[2] Ibidem, p. 2164.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] Ibidem.

> Si è voluto, dicevo, creare lo Stato libero e formularne i principi. Lo Stato libero è Stato di diritto. Ciò è stato affermato acconciamente nell'ultima parte dell'articolo 1, dove si dice che la sovranità – io direi il potere – è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi[1].

Non è facile seguire le argomentazioni dell'onorevole Condorelli – che qui sembra inaspettatamente apprezzare forme e limiti che aveva precedentemente rifiutato – per il continuo ondeggiare tra la logica della politica e quella della scienza del diritto. Ma, al netto della foga oratoria, che comporta repliche *a braccio*, possiamo senz'altro dire che il suo intervento è un'inequivocabile apologia della sovranità popolare.

Fiume in piena, Condorelli travolge, non ostante i reiterati richiami di Terracini, ogni limite di tempo imposto, perciò con il suo intervento si chiude la seduta del 15 marzo.

L'appassionato intervento di Orazio Condorelli, e prima ancora, quello di Aldo Moro, hanno trasportato il dibattito su questioni squisitamente giuridiche. Dobbiamo pensare che in aula si affrontano almeno due diverse concezioni del diritto, quella positivista – ora riformulata da Kelsen – e il giusnaturalismo caro ai cattolici.

Nella seduta pomeridiana del 17 marzo, il deputato Lodovico Benvenuti ha al centro del suo intervento i diritti dell'uomo. Nel corso della sua argomentazione, richiama alla memoria una polemica del 1925 tra Francesco Ruffini – insigne giurista, che fu maestro, tra gli altri di Arturo Carlo Jemolo, Alessandro Galante Garrone e Piero Gobetti – e il guardasigilli Alfredo Rocco. In essa si riflettono, grosso modo, i due diversi punti di vista.

> Anche la libertà – aveva detto Alfredo Rocco – è una concessione dello Stato; le libertà quindi, ove vengano riconosciute, non sono che un riflesso dei poteri dello Stato[2].

Cioè, le libertà ci sono perché sono codificate dalle leggi, ma c'è anche un'altra teoria.

> Contro questa argomentazione di pura marca teutonica, il senatore Ruffini contrapponeva i diritti di libertà; egli contestava che i diritti di libertà potessero essere dei diritti riflessi di quelli dello Stato; e riaffermava solennemente l'intangibilità e l'imperscrittibilità dei diritti del cittadino, i quali scaturiscono dalla concezione più grande e più profonda e più moderna della dottrina dello Stato: il quale, prima di essere fonte di diritto è ordinamento del diritto, di quel diritto che ha una sua origine autonoma[3].

C'è un diritto anteriore alla codificazione, di cui lo Stato non è creatore, ma solo ordinatore.

> Soltanto in un secondo tempo sopravviene la legge, come manifestazione secondaria e tardiva; e viene elaborata la norma scritta per opera dello Stato[4].

Nell'aula, dove gli avvocati non mancano, non c'è mai contrapposizione tra una visione ingenua e una raffinata teoria, bensì fra tradizioni giuridiche consolidate.

Torna ad alludere alla sovranità popolare, citando Lincoln[5], il deputato Giacinto Froggio[6].

> Il terzo pericolo per la democrazia è l'assenza del popolo. La democrazia è governo del popolo: la sostanza, la vita della democrazia è il popolo: dal popolo, del popolo, per il popolo. Quindi se il popolo non partecipa, la democrazia non nasce, o se è nata muore[7].

---

[1] Ibidem.

[2] Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 17 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 2203.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem.

[5] Discorso di Gettysburg: « (...) and that government *of the people, by the people, for the people*, shall not perish from the earth».

[6] Giacinto Froggio (1919-2002). Avvocato, eletto all'Assemblea costituente nelle liste della Democrazia Cristiana.

[7] Seduta pomeridiana del 17 marzo 1947, cit. p. 2212.

Il popolo soltanto può tutelare la democrazia e lo Stato può promuovere, ma non determinare la sua partecipazione – continua Froggio – che esorta, però, ad avere piena fiducia nel popolo italiano, fiducia che si è meritata nella recente prova della lotta al fascismo.
Il successivo oratore, l'azionista Leo Valiani, ritiene che il popolo, non ulteriormente specificato, non possa essere il detentore della sovranità. Si dovrebbe determinare meglio il soggetto cui fare riferimento – come vogliono anche i socialisti e i comunisti.

> Nelle Costituzioni è implicito, è sottinteso un soggetto e, mentre nella monarchia costituzionale questo soggetto è evidentemente il sovrano per grazia di Dio e per volontà del popolo, nella Repubblica democratica invece soggetto può essere soltanto la forza politica che ha voluto la Repubblica e che è disposto a difenderla ad oltranza contro ogni e qualsiasi tentativo di restaurazione. Questa forza politica è nella dizione «Repubblica democratica dei lavoratori». Non basta in proposito richiamarsi alla volontà popolare, perché la volontà popolare caratterizza qualsiasi forma di Stato costituzionale, dalla monarchia costituzionale alla Repubblica conservatrice e alla Repubblica democratica[1].

Attraverso questa formula, Valiani – che esorta all'adesione tutti i sinceri repubblicani – intende tradurre in permanente alleanza sociale il fronte politico della Resistenza. Il deputato del Partito d'Azione confida forse eccessivamente nell'esaustività della definizione.

> Quindi, approvata la dizione «L'Italia è una Repubblica democratica dei lavoratori», il successivo capoverso diventa pleonastico[2].

La forza della proposta si basa sull'idea che la convergenza di forze politiche su questo progetto possa determinare uno schieramento alternativo – sul modello dei primi governi CLN – che rimedi alle derive della svolta americana di De Gasperi. Ci sarebbe, però, da sperare in un'incrinatura del monolitismo cattolico, evento niente affatto realistico.
Prende poi la parola, il socialista Pietro Mancini[3].

> Un secondo principio si è affermato in questi sette articoli: quello della sovranità popolare. Dobbiamo intenderci sulla parola sovranità e sulla parola popolo ... La parola sovranità in se stessa e nei rapporti dell'odierna vita reale racchiude un concetto di potenza. Il popolo oggi è il solo sovrano rispettato e temuto[4].

La sovranità è nelle mani del popolo a buon diritto, perché il popolo se l'è presa.

> Ed a buon diritto, perché da solo si è conquistato il potere Il popolo ha tolto agli usurpatori, cioè alla monarchia dei Sabaudi e a Palazzo Venezia, dove avea asilo la tirannia e l'ha fatta sua[5].

Il popolo ha preso il potere.

> Sovranità significa potere. Onde si dice bene quando si scrive, come si è scritto: il potere emana dal popolo, cioè *appartiene al popolo*[6].

Il potere del popolo, dunque, non è concessione di nessuno, ma è prodotto della storia e quindi auto-sufficiente.

---

[1] Ibidem, p. 2213.
[2] Ibidem, p. 2215.
[3] Pietro Mancini (1876-1968). Avvocato, deputato dal1921al 1926. Incarcerato e confinato. Ministro senza portafoglio del secondo governo Badoglio, ministro dei lavori pubblici del governo Bonomi (1944), consultore, eletto alla Costituente nelle liste del PSIUP, eletto al Senato (1948) per il PSI. Padre di Giacomo Mancini.
[4] Ibidem, p. 2218.
[5] Ibidem.
[6] Ibidem, pp. 2218-2219.

Anche per Mancini, la parola "popolo" non ha un significato generico.

> Per noi *popolo* non vuol dire agglomerato indistinto e indifferenziato di gente povera o di gente da nulla. Popolo significa classe, qualificata dal lavoro, dal lavoro che solleva tutto il popolo e lo fa diventare l'artefice insonne del proprio destino[1].

La sinistra vuole evitare il populismo, l'astratto appello a un fantomatico "spirito del popolo", che tanta parte ha avuto nelle fortune del fascismo, e che cova ancora nelle aspirazioni di restaurazione dei monarchici e nelle ambizioni confessionali dell'integralismo cattolico. La soluzione marxista è il classismo – che qui Mancini si lascia scappare – cioè la direzione della classe operaia. Comunisti e socialisti non fanno mistero del loro traguardo finale, ma certamente non possono proporlo come punto di partenza della costruzione della democrazia. Con la valorizzazione del lavoro – e dei lavoratori – posti a fondamento della Repubblica, si sottende, però, una dinamica progressiva.
Si mettono, anche, le mani avanti sulla direzione da imprimere alla Ricostruzione, in cui è pacifico che gli interessi immediati delle masse operaie e contadine divergeranno da quelli degli industriali e degli agrari, rendendo problematica la determinazione degli interessi popolari, identificati con quelli della nazione.
Per questa ragione, i partiti di Nenni e Togliatti – insieme alla sinistra azionista e repubblicana – non sono tanto interessati a precisare se la sovranità popolare emani, promani, risieda o appartenga al popolo, quanto ad affermare che per popolo s'intendano i lavoratori. A questa istanza non sarebbero neppure estranei i cristiano-sociali, ma vi è da notare che essi, generalmente, quanto più ispirati a un radicalismo sociale evangelico, tanto più sono devoti alla Chiesa visibile e, dunque, al magistero conservatore di Pio XII.
In sostanza, le sinistre propongono un cambiamento di classe dirigente, necessità che, come dice Mancini, ha un fondamento storico e morale.

> La vecchia classe dirigente italiana storicamente è decaduta insieme con il fascismo, perché essa creò il fascismo, lo portò al governo e ve lo mantenne per venti anni fino alla disfatta. Onde oggi non ha più il diritto di rimanere al suo posto; ma il dovere indiscutibile di lasciare il passo alle nuove energie del lavoro, che si avanzano impavide per assumere la direzione dello Stato[2].

Nelle sue conclusioni, il deputato socialista fa un'affermazione importante, quando, a proposito dei Patti Lateranensi, nota che la sovranità popolare coincide con la sovranità dello Stato.

> Prima di finire, mi preme però notare: che nella Costituzione lo Stato italiano non aveva bisogno di affermare la sua sovranità e la sua indipendenza. Lo Stato italiano è espressione diretta del potere sovrano del popolo. È lo stato di fatto che diventa stato di diritto. Onde la sua sovranità e la sua indipendenza sono attributi sacri e inviolabili[3].

La sovranità dello Stato è un corollario della sovranità del popolo.
Con l'intervento di Mancini si chiudono i lavori dell'Assemblea, che riprendono l'indomani 18 marzo con l'intervento di Arturo Labriola.
Anche l'anziano sindacalista rivoluzionario – poi giolittiano ministro del lavoro – eletto per il Partito Democratico del Lavoro nella lista dell'Unione Democratica Nazionale, tratta la questione della sovranità popolare nell'ambito della discussione dell'articolo 5.

[1] Ibidem, p. 2219.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem, p. 2220.

> Il progetto sottoposto al nostro esame può darsi che non si esprima con esattezza, quando dice che la sovranità *emana dal popolo*, perché se emana soltanto, resta poi a vedere in chi risieda ... Peraltro le intenzioni degli autori del progetto sono esplicite, ed essi vogliono dire appunto che la sovranità è un attributo del popolo, che la esercita per mezzo dei suoi rappresentanti. Ora se la sorgente della sovranità è il popolo, è chiaro che trasmissioni divine non ce ne sono, salvo che nel popolo si manifesti appunto la divinità, opinione che non so quanto sia ortodossa[1].

Labriola perviene, in modo più implicito, alle stesse conclusioni di Mancini.

> Questa Repubblica non la volemmo soltanto per chiamar Presidente un capo che prima chiamavamo re[2].

Vale a dire che non si tratta solo di un cambio di ordinamenti, ma di sovranità, e che nella nuova Repubblica è il popolo che incarna, come prima il re, la sovranità dello Stato e della nazione.
Il resto della giornata parlamentare è occupato da un lungo dialogo tra due esponenti del liberalismo storico, Francesco Saverio Nitti e Vittorio Emanuele Orlando, che si snoda attorno al tema del Concordato. Conclude i lavori, con un'appassionata arringa sui diritti delle donne, Teresa Mattei.
E si arriva, così, al pomeriggio del 20 marzo.
I temi sottesi dall'articolo 5 – Concordato, rapporti tra Stato e Chiesa, laicità – hanno avuto un posto di riguardo in tutti gli interventi, ma ora diventano vieppiù centrali e sporadica si fa, l'attenzione sugli altri articoli.
Solo indirettamente, Giorgio Amendola, parlando di una nuova classe dirigente, formatasi nelle carceri e nella lotta clandestina, fa cenno a caratteristiche che si saldano con la sovranità popolare.

> Questa classe dirigente ha dimostrato di avere una deduzione assoluta alla causa del popolo, ed un legame vivo e operante col popolo, che gli permette di esprimere i bisogni del popolo e di difenderli in ogni occasione[3].

Questo, per il semplice fatto di essere l'avanguardia della diretta irruzione delle masse nella scena politica.

> Non chiudete gli occhi, o signori, su questo fenomeno, su questo movimento, su questa entrata delle masse popolari nella vita politica della nazione. Questo è un fatto ormai permanente della nostra vita nazionale, il fatto rivoluzionario che è la base incrollabile della nuova democrazia che abbiamo costruito e che stiamo rafforzando[4].

Mauro Calamandrei sfiora la questione discutendo dell'articolo 5: il Concordato è estraneo alla Costituzione. Anche per lui c'è coincidenza tra sovranità popolare e sovranità dello stato.

> Ma la Costituzione, quella che noi stiamo discutendo, è l'atto di una sola sovranità: quella del popolo italiano, della Repubblica italiana. Qui parla soltanto il popolo italiano, la Repubblica[5].

L'identità è affermata e viene tolto ogni spazio alle teorie che pongono lo Stato a unico fondamento del diritto.

> L'antica teoria, secondo la quale il diritto deriverebbe soltanto dallo Stato è stata superata[6].

Questa sovranità – al tempo stesso del popolo e dello Stato – non si può cedere senza un mandato preciso.

---

[1] Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 18 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 2251.
[2] Ibidem, p. 2252.
[3] Assemblea Costituente. Seduta del 20 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 2282.
[4] Ibidem, pp. 2282-2283.
[5] Ibidem, p. 2283.
[6] Ibidem, p. 2284.

> Io mi domando persino se nel mandato che noi abbiamo avuto dal popolo – noi e voi, amici democristiani – ci sia, tra i poteri che ci sono stati delegati, quello di consentire rinunce e menomazioni alla sovranità italiana; di quella sovranità che è nostro dovere affermare, difendere e tener alta ed intatta nella nostra Costituzione[1].

È un punto su cui occorrerà tornare, perché sappiamo che l'articolo 11 consente – per scopi ben precisi – limitazioni di sovranità. L'articolo 11 sarà discusso il 24 marzo, quattro giorni dopo questa riunione, e se ne conosce già il testo. È quindi probabile che Calamandrei ritenga che l'*ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni* restringa con precisione il campo delle limitazioni – che non sono cessioni – della sovranità.
A far nuovamente riferimento preciso all'articolo 1 è il deputato qualunquista Mario Rodinò[2].

> Onorevoli colleghi. La prima delle disposizioni che abbiamo in esame risente delle preoccupazioni di affermare decisamente e sin dall'inizio la democraticità del nuovo Stato italiano. «L'Italia è una repubblica democratica», si proclama al primo comma. «La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», si dichiara nel secondo capoverso. «La sovranità emana dal popolo», aggiunge l'ultimo periodo[3].

Rodinò non si sente sufficientemente garantito dalla locuzione *repubblica democratica*, teme i sotterfugi con cui il partito comunista potrebbe torcerla in *democrazia popolare*, seguendo il copione messo in scena nell'Europa orientale. Vorrebbe, perciò, nell'articolo, una prescrizione esplicita della forma della *democrazia parlamentare*.
Inossidabile difensore di un mondo che non c'è più, Rodinò non crede che ci sia bisogno del ricambio della classe dirigente.

> La verità è che si pensa e si tenta di sostituire la classe dirigente borghese, che ha fatto l'Italia e che, nell'ultima guerra, nonostante la follia del capo e dei gerarchi e la carenza di mezzi e risorse, ha saputo per tre anni resistere ai più potenti imperi del mondo, dichiarandola espressione egoistica del capitalismo privato, e ci si preoccupa di sostituirla, in un momento così difficile, con una classe nuova senza precedenti e senza esperienza[4] ...

Insomma, non solo è da salvare la classe dirigente dell'Italietta liberale, ma anche, con poche eccezioni, quella del Ventennio. L'intervento dell'esponente qualunquista è improntato alla polemica anticomunista, ecco, allora, che la sovranità popolare è evocata in relazione alla proposta delle sinistre di definire l'Italia *repubblica di lavoratori*.

> Nella relazione che accompagna il progetto di Costituzione, il Presidente della Commissione dichiara che molti avrebbero desiderato di definire, subito e all'inizio del progetto, l'Italia «Repubblica dei lavoratori» ... Questa definizione premessa a quella della sovranità popolare, quasi si tratti di affermazione che preesista e superi i poteri di questa stessa sovranità (che pure è la base naturale di ogni democrazia), a me sembra ispirata da equivoche formalità demagogiche[5] ...

Rodinò, quindi, muovendo da principi completamente avversi a quelli delle sinistre, approda ad un' identica valorizzazione della sovranità popolare, *base naturale* della democrazia, e anch'egli, come altri, intravede, nella formulazione proposta, una limitazione.

> L'articolo 1, nella prima parte dell'ultimo periodo, stabilisce: che la sovranità emana dal popolo, ma nella seconda,

[1] Ibidem.
[2] Mario Rodinò di Miglione (1900-1961). Ingegnere, eletto all'Assemblea Costituente nelle liste del Fronte dell'Uomo Qualunque.
[3] Seduta del 20 marzo 1947, cit. pp. 2295-2296.
[4] Ibidem, p. 2297.
[5] Ibidem.

> immediatamente seguente elude subito questa sovranità, assegnandole i limiti di una legge generale, sulla quale il popolo non ha avuto e non avrà, se si rifiuta la mia proposta, possibilità di direttamente e chiaramente esprimersi[1].

Propone, perciò, di sottoporre a referendum popolare il testo approvato della Costituzione e avanza un emendamento al primo articolo.

> Lo Stato italiano ha ordinamento repubblicano, democratico, antitotalitario.
> Suo fondamento è l'unità nazionale; sua meta la giustizia sociale; sua norma la libertà nella solidarietà umana[2].

Dove, però, sembra persa di vista la sovranità popolare.
Il 21 marzo 1947, la discussione sui primi sette articoli giunge al termine. Nel suo intervento sull' articolo 5 – la spinosa questione del Concordato – Mario Cevolotto parla di sovranità. I due ordinamenti giuridici, Stato e Chiesa, s'intersecano e creano problemi.

> (...) I giuristi della *Civiltà Cattolica* ... hanno dovuto ammettere e convenire che su questo punto non si poteva non riconoscere una diminuzione della sovranità dello Stato in conseguenza dell'esistenza di altra sovranità[3].

La sovranità dello Stato, che è la sovranità popolare, non si può, però, limitare.

> Noi affermiamo che non desideriamo formule le quali importino comunque una diminuzione, una limitazione, un pericolo per la sovranità dello Stato nel suo ordinamento giuridico interno[4].

La questione era stata posta anche da Calamandrei e non sembra facilmente eludibile. Infatti, il successivo intervento di Giuseppe Dossetti non mira in alcun modo a legittimare una qualsivoglia limitazione di sovranità, ma a negarla.

> Dunque, la disciplina bilaterale, concordataria, delle materie di comune interesse per la Chiesa e per lo Stato – e solo essa – non implica confusione tra le due potestà, come non implica limitazione né della sovranità dell'una né della sovranità dell'altra[5].

Con l'intervento di Dossetti si chiude la discussione introduttiva sui sette articoli delle «Disposizioni generali».
L'articolo 5, sul Concordato, ha occupato molto spazio del dibattito, tuttavia molti oratori si sono espressi attorno all'articolo 1 e sulla sovranità popolare. Nessuno, tra coloro che ne hanno detto, ha sentito il bisogno di limitare, o comunque ridimensionare tale basilare principio, anzi, non pochi si sono pronunciati per una sua estensione o una più evidente espressione del suo dettato.
Ancora, nel dibattito è emerso chiaramente che la sovranità dello Stato è emanazione della sovranità popolare, sicché non di una duplicità, si deve parlare, bensì del rispecchiamento di un'unica sovranità.
Ora, l'articolo dovrà rientrare in aula, per la definitiva approvazione.

[1] Ibidem, p. 2301.
[2] Ibidem, p. 2302.
[3] Assemblea Costituente. Seduta del 21 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 2312.
[4] Ibidem, p. 2313.
[5] Ibidem, p. 2324.

Nella Seduta pomeridiana del 22 marzo 1947, il Presidente Terracini pone in discussione l'articolo 1 della Costituzione.

> L'Italia è una Repubblica democratica.
> La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.
> La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi[1].

Terracini ritiene di dover procedere a una breve analisi pregiudiziale.

> A questo articolo sono stati presentati vari emendamenti, dei quali credo necessario fare una breve analisi per vedere se in realtà si tratti di veri emendamenti o non piuttosto di formulazioni che riprendono, sia pure con diverse parole, gli stessi concetti degli articoli redatti e presentati dalla Commissione, sicché non possono essere considerati veri emendamenti[2].

Ciò, per evitare che l'eventuale approvazione di un testo che implica solo rielaborazioni di forma, faccia decadere automaticamente altri emendamenti che apportano, invece, modifiche sostanziali. Due proposte sopravvivono alla scrematura, una è quella del liberale Amerigo Crispo.

> L'Italia è una repubblica parlamentare, ordinata democraticamente, secondo il principio della sovranità popolare, nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi.
> Il lavoro, nelle sue varie manifestazioni, concorre alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica[3].

La seconda è quella dei qualunquisti Ezio Coppa[4] e Mario Rodinò.

> Lo Stato italiano ha ordinamento repubblicano, democratico, parlamentare, antitotalitario.
> Suo fondamento è l'unità nazionale.
> Sua mèta la giustizia sociale.
> Sua norma la libertà nella solidarietà umana[5].

Nelle motivazioni addotte dal deputato Coppa, a sostegno del proprio emendamento, ritroviamo le preoccupazioni già espresse da Rodinò.

> (...) Qui non siamo tutti d'accordo sul significato da dare alla parola *democrazia*, perché se fossimo tutti d'accordo, sarebbe superfluo non solo aggiungere *parlamentare*, ma anche *antitotalitario*; e io direi che sarebbe anche superfluo il terzo comma dell'articolo presentato nel progetto di Costituzione, perché se democrazia, è governo di popolo, è logico che la sovranità risieda nel popolo[6].

Bisogna, insomma, tutelarsi da colpi di mano dei comunisti. Coppa prosegue, poi, illustrando gli altri punti del suo emendamento, che viene messo ai voti ed è respinto.
Caduto l'emendamento Crispo, per assenza del relatore, si passa a quelle proposte che riguardano aspetti formali. Il primo emendamento è dell'onorevole Guido Cortese[7].

---

[1] Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 22 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 2364.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Ezio Coppa (1898-1969). Medico, eletto alla Costituente nelle liste del Fronte Liberale Democratico dell'Uomo Qualunque, aderisce alla scissione dell'Unione Nazionale. Successivamente è parlamentare e vicepresidente del Partito Nazionale Monarchico.
[5] Seduta pomeridiana del 22 marzo 1947, cit. Ibidem.
[6] Ibidem, p. 2365.
[7] Guido Cortese (1908-1964). Avvocato, eletto alla Costituente nelle liste dell'Unione Democratica Nazionale, fu quindi deputato alla Camera nella II, III e IV legislatura, per il PLI. Sottosegretario e Ministro.

> L'Italia è una Repubblica democratica.
> La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e *garantisce* la partecipazione effettiva di tutti i *cittadini* all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.
> La sovranità *appartiene al* popolo*; nessuna parte del popolo e nessun individuo può attribuirsene l'esercizio.*
> La sovranità si esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi[1].

L'onorevole Cortese illustra la sua proposta. Ci sono due sostituzioni, una è stata, per così dire, annunciata dal dibattito.

> Sulla sostituzione della frase *appartiene* al posto di *emana*, credo che non sia il caso di soffermarsi, essendosi manifestata da più parti l'opinione della inesattezza del termine adottato dal progetto. Si è opportunamente rilevato che i poteri *emanano* dal popolo; la sovranità *appartiene* al popolo[2].

L'altra, mette *cittadini*, laddove si leggeva *lavoratori*. Il sostantivo proposto è usuale nella letteratura costituzionale, ma c'è anche, e soprattutto, un'altra ragione, ben più politica.

> L'onorevole Togliatti ha dichiarato che egli ritiene che la classe politica dirigente italiana pre-fascista sia responsabile dell'avvento del fascismo e della conseguente catastrofe, e che ad essa, fallita e colpevole, è da sostituirsi una nuova classe dirigente; tale giudizio e la congiunta sanzione dovrebbero trasferirsi dal piano politico al piano costituzionale ed in tali sensi dovrebbe interpretarsi l'articolo 1. Poiché è da escludersi che la precedente classe dirigente fosse fatta da oziosi, per modo da doversi sostituire ora con quella dei lavoratori, poiché è del pari da escludersi che l'onorevole Togliatti abbia ripudiato gli elementi fondamentali della dottrina marxista, io sono preso dal grave timore che con l'espressione *classe dirigente precedente* si debba intendere una determinata classe sociale e parimenti l'espressione *nuova classe dirigente dei lavoratori* si debba intendere nel senso rigorosamente classista, e cioè con esclusione dalla direzione della cosa pubblica di tutte le altre classi destinate a scomparire, secondo una formula che è tipica del marxismo.[3]

Dopo l'esorcismo, si propone anche un efficace medicamento, aggiungendo a *sovranità popolare* la frase: *nessuna parte del popolo e nessun individuo può attribuirsene l'esercizio*, che dovrebbe essere il vaccino contro tentazioni dittatoriali d'ogni tipo.
Il successivo emendamento, presentato dagli onorevoli Amintore Fanfani, Giuseppe Grassi, Aldo Moro, Egidio Tosato, Pietro Bulloni, Giovanni Ponti e Edoardo Clerici[4], lo riconosciamo.

> L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione[5].

Di seguito, Fanfani spiega le caratteristiche del testo proposto.

> (...) In questa formulazione l'espressione *democratica* vuole indicare i caratteri tradizionali, i fondamenti di libertà e di uguaglianza, senza dei quali non v'è democrazia. Ma in questa stessa espressione la dizione *fondata sul lavoro* vuol indicare il nuovo carattere che lo Stato italiano, quale noi lo abbiamo immaginato, dovrebbe assumere.

---

[1] Ibidem, p. 2367. Sono evidenziate in corsivo le variazioni rispetto al testo proposto dalla Commissione.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Pietro Bulloni (1895-1950). Avvocato, prefetto di Brescia su designazione del CLN, eletto all'Assemblea Costituente nelle liste democristiane, deputato DC nella I Legislatura, Sottosegretario al Commercio Estero nel V Governo De Gasperi Giovanni Ponti (1896-1961). Tra i capi della Resistenza veneta, arrestato, torturato e condannato a morte, medaglia di bronzo al Valor Militare. Nel 1945 fu nominato dal CLN sindaco di Venezia, eletto all'Assemblea Costituente per la DC, nelle cui liste è eletto alla Camera nel 1948 e al Senato nel 1953 e nel 1958. Nel 1954 fu Ministro snza portafoglio per lo Spettacolo, turismo e sport del Governo Scelba. Edoardo Clerici (1898-1975). Avvocato, tra i fondatori della Democrazia Cristiana, per la quale è stato eletto deputato, prima all'Assemblea Costituente, e poi alla Camera nella I legislatura. Sottosegretario al Commercio con l'Estero nel VI Governo De Gasperi
[5] Seduta pomeridiana del 22 marzo 1947, cit. p. 2368.

La Repubblica è, dunque fondata sul lavoro e non, per esempio, sul merito, e volutamente, perché su presunti meriti – diventati ereditari – si era fondata la classe dirigente dell'Italia liberale.

> Dicendo che la Repubblica è fondata sul lavoro, si esclude che essa possa fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui e si afferma invece che essa si fonda sul dovere, che è anche un diritto, ad un tempo, per ogni uomo, di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità nazionale[1].

Per la sovranità popolare, si fa la sintesi del lungo dibattito che c'è stato.

> Ottenuta quindi una sintetica definizione della Repubblica fondata sulla libertà e sulla giustizia, si apre la strada al concetto svolto nel secondo comma: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». La sostanza del progetto à salva, si è sostituito alla forma *emana* la forma *appartiene*, forma sufficiente ad indicare ad un tempo la fonte, il fondamento e il delegante della sovranità, cioè il popolo. Nella seconda parte dell'emendamento al comma, si afferma che il popolo esercita la sovranità nella forma e nei limiti della Costituzione, sembrando superfluo aggiungere, come nel progetto, *e delle leggi*[2].

È evidente che la prima parte dell'articolo, così riformulata, vuole essere un'offerta di onorevole compromesso per Togliatti, che si era speso reiteratamente per la formula *Repubblica di lavoratori.*
La dizione proposta dal leader comunista suscita molte resistenze e si propone una serie di emendamenti per correggerla.
Riguardo la sovranità, Francesco Caroleo propone la formula: «La sovranità *è* del popolo»; mentre Roberto Lucifero vorrebbe: «La sovranità *risiede* nel popolo».

> Può sembrare la questione sottile, ma è una questione concettuale; e diventa una questione sostanziale quando si pensa alla esperienza dalla quale siamo usciti, cioè quando si pensa che ad un certo punto ci siamo trovati di fronte a gente che si è sentita delegare dei poteri popolari, li ha assunti e non li ha restituiti più se non attraverso quella tragedia che abbiamo tutti vissuto. Quindi credo che la Costituzione democratica debba chiaramente sancire il concetto che la sovranità, cioè il potere, non solo appartiene al popolo, ma nel popolo costantemente risiede. Ed allora bisogna impedire qualunque interpretazione che un giorno possa far pensare a sovranità trasferite o comunque delegate[3].

Lucifero distingue tra *possesso* e *proprietà*.

> Quell'*emana*, originario, dà il senso di una sovranità che si può trasferire agli organi i quali la esercitano; quell'*appartiene* dà un senso di proprietà; mentre il termine *risiede* consolida il possesso, non la proprietà[4].

Qui, il deputato pasticcia un po', perché dal punto di vista giuridico, il proprietario è chi ha la piena titolarità di un bene, mentre il possessore è chi di un bene dispone, pur non essendone titolare, e dunque parrebbe che, nel rapporto tra il popolo e gli organi delegati a gestirne il potere, i termini andrebbero precisamente invertiti: il popolo ne è proprietario, gli organi l'hanno in possesso.
Con maggior precisione, i deputati Enrico Carboni, Ezio Villani, Giovanni Persico[5], Luigi Preti, Walter Binni e Ludovico D'Aragona propongono la dizione: *appartiene*.

---

[1] Ibidem, 2369.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem, 2372.
[4] Ibidem.
[5] Enrico Carboni (1906-1993). Avvocato, eletto all'Assemblea costituente, per la Democrazia Cristiana, di cui fu poi senatore nelle prime quattro legislature. Sottosegretario alle Poste e Telecomunicazioni nell'VIII Governo De Gasperi. Ezio Villani (1892-1955). Meccanico, durante la dittatura è più volte imprigionato, tra i fondatori della formazione Bandiera Rossa. Eletto alla Costituente per lo PSIUP, nel 1947 aderisce allo PSLI.

Spiega l'onorevole Carboni:

> L'onorevole Lucifero spiegava questa sua preferenza, trasferendo alla materia costituzionale un principio, direi, di diritto privato, cioè facendo differenza tra il diritto di proprietà e il diritto di possesso. Dice l'onorevole Lucifero: interessa fissare nella Costituzione il possesso anziché la proprietà, perché il possesso è qualche cosa di più vivace, è qualche cosa di più importante della proprietà. A noi sembra, invece, che interessi scolpire esattamente il principio dell'appartenenza della sovranità al popolo, di cui il possesso nel popolo è l'aspetto esteriore e conseguenziale. La formula *la sovranità appartiene al popolo che la esercita* ... contiene in sé anche il concetto che essa risiede nel popolo[2].

I deputati Ugo La Malfa, Cino Macrelli, Gaetano Sardiello, Francesco De Vita, Gaetano Martino, Tristano Codignola, Enrico Molè, Luciano Magrini, Aurelio Natoli, Arnaldo Azzi, Giuseppe Chiosterigi, Ignazio Silone, Giovanni Conti, Bruno Bernabei[3], propongono di sostituire al primo comma la dizione: *L'Italia è una repubblica democratica fondata sui diritti di libertà e sui diritti del lavoro* e di sopprimere il secondo comma.

I proponenti, come argomenta Ugo La Malfa, non convengono né sulla dizione *repubblica di lavoratori*, cara alle sinistre, che ha eccessive implicazioni politiche, né sulla troppo generica, *repubblica fondata sul lavoro,* testé proposta. Evidentemente, per i presentatori dell'emendamento, i diritti da loro specificati assorbono, e possono sostituire la sovranità popolare.

Prima di passare alla votazione degli emendamenti, il presidente della Commissione dei Settanta-cinque, Ruini, è invitato a esprimere un parere.

Sulla sovranità popolare, il Presidente, a proposito della formula proposta, secondo la quale, essa *emana dal popolo,* ricorda come questa soluzione fosse stata adottata pressoché unanimemente in seno alla Commissione, perché considerata sufficiente per affermare questo principio *senza di cui non vi può essere ordinamento democratico.* Aggiunge – forse a beneficio di La Malfa e sodali – che *ogni silenzio al riguardo sarebbe apparso un regresso di fronte alle stesse costituzioni ottocentesche*.

La scelta – prosegue Ruini – sembrava felice anche in ordine a un rapporto basilare.

Giovanni Persico (1878-1967). Avvocato, deputato del Regno, alle elezioni del 1921 e del 1924, partecipa alla secessione dell'Aventino. Sottosegretario al Ministero del Tesoro nel governo Parri e poi nel governo De Gasperi I. Eletto all'Assemblea Costituente per il Partito Democratico del Lavoro, alle elezioni politiche del 1948 diventa senatore per Unità Socialista.

[2] Ibidem, p.2372-2373.

[3] Cino Macrelli (1887-1963). Avvocato, nel 1921 fu eletto deputato nelle liste del Partito Repubblicano. Nel 1923 fu tra i fondatori di Italia libera, un'organizzazione antifascista di ex combattenti, insieme a Randolfo Pacciardi e Raffaele Rossetti. Rieletto nel 1924, prese parte alla secessione dell'Aventino. Partecipa alla Resistenza. Eletto deputato all'Assemblea Costituente, nelle liste del PRI, di cui sarà più volte parlamentare. Gaetano Sardiello (1890-1985). Avvocato, eletto all'Assemblea Costituente per il Partito Repubblicano Italiano. Enrico Molè (1889-1963). Avvocato, eletto al Parlamento del Regno nel 1921, aventiniano, Ministro dell'Alimentazione nel Governo Parri e Ministro della Pubblica Istruzione nel primo Governo De Gasperi I. Eletto alla Costituente per il Partito Democratico del Lavoro. Fu poi senatore, nel 1953 e nel 1958, come indipendente di sinistra. Luciano Magrini (1859-1957). Giornalista, eletto alla Costituente nelle liste del Partito Repubblicano Italiano. Sottosegretario di Stato nel Governo De Gasperi IV. Aurelio Natoli Lamantea (1888-1970). Giornalista, Nel 1926 a Parigi fu tra i fondatori del giornale *l'Italia del Popolo*, organo della Federazione dei Repubblicani d'Europa, di cui fu direttore. Nel 1940 emigrò negli Stati Uniti dove fu membro della *Mazzini society*. eletto come deputato alla Costituente per il PRI, nel febbraio 1947 divenne direttore de *La Voce Repubblicana*. Arnaldo Azzi (1888-1970). Generale, comandante della 41ª Divisione fanteria all'atto dell'armistizio dell'8 settembre 1943, passa, con i suoi uomini, alla Resistenza. Deputatoall'Assemblea Costituente per ilPartito Repubblicano, lo abbandonò nel gennaio 1948 in polemica con la decisione di Randolfo Pacciardi di sostenere il governo De Gasperi IV. Fondò quindi insieme a Silvio Paolucci l'effimera Alleanza Repubblicana Popolare, che aderì al Fronte Democratico Popolare insieme a comunisti e socialisti. Giuseppe Chiosterigi (1889-1961). Volontario, nel 1915, nella Legione garibaldina di Peppino Garibaldi. Segretario del Partito Repubblicano Italiano nel 19341935, per il quale è eletto alla Costituente, fu deputato nella I Legislatura. Bruno Bernabei (1888-1947). Avvocato, eletto nelle liste PRI

> D'altra parte sembrava che tale dizione potesse armonizzare con la concezione giuridica per cui lo Stato è sovrano, in quanto la sua sovranità emana dal popolo[1].

Tuttavia, il Presidente non si oppone a che la formula venga cambiata, anzi, accoglie una proposta.

> Negli emendamenti proposti ne sfilano specialmente due: *appartiene* e *spetta*. Lasciamo stare le analogie e le questioni di appartenenza, di proprietà, di possesso, che sono state fatte. Alla Commissione non dispiace nessuno dei due verbi. Poiché *appartiene* ha avuto una adesione più larga,, negli emendamenti, ed è termine usato in altre Costituzioni, la Commissione non ha difficoltà di accettarlo[2].

La Commissione, invece, rimanda all'Assemblea per la decisione tra le tre proposte: *Repubblica di lavoratori*; *Repubblica fondata sul lavoro*; *Repubblica fondata sui diritti della libertà e del lavoro*.
Comincia, quindi la votazione degli emendamenti. Ci limitiamo a seguire il destino solo di quelli che ineriscono la sovranità popolare.
Non è approvata la prima parte del secondo comma dell'emendamento Condorelli:

> La Repubblica italiana ha per fondamento la sovranità popolare.[3]

Respinta la variante *la sovranità risiede nel popolo*, proposta dall'onorevole Lucifero, va in votazione, e viene approvato, il testo proposto da Amintore Fanfani:

> La sovranità appartiene al popolo[4].

Il testo così approvato assorbe altre proposte e si passa alla seconda parte. Viene respinto l'emendamento Targetti, Basso e altri:

> che la esercita nei limiti della Costituzione e nelle forme delle leggi[5].

È, invece, approvata la seconda parte del testo Fanfani:

> che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione[6].

Terracini può così tenere a battesimo il primo articolo della Nuova Costituzione:

> Pongo ai voti, nel suo complesso, il primo articolo della Costituzione della Repubblica italiana, nel seguente testo definitivo:
> L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.
> La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione[7].

La sovranità popolare è, dunque, articolo della legge suprema della repubblica. Diritto inalienabile dal quale, unicamente si legittima la sovranità dello Stato. .Diritto così forte da essere anche un dovere. Il cattolico Dossetti aveva formulato un articolo che prescriveva il diritto-dovere di resistenza del popolo per la difesa della propria sovranità. Cancellato il diritto dalla Costituzione, per convenienza politica, rimane però, nella sfera morale, il dovere.

[1] Ibidem, p. 2374.
[2] Ibidem, pp. 2374-2375.
[3] Ibidem, p. 2381.
[4] Ibidem, p. 2385.
[5] Ibidem.
[6] Ibidem.
[7] Ibidem.

Le limitazioni di sovranità

La sovranità popolare è un bene inalienabile. Nella sua essenza di eredità da consegnare intatta alle generazioni future, è da considerarsi bene indisponibile. Il popolo non può cederlo, limitarlo, barattarlo.
Se tale è la sovranità popolare, così dovrebbe essere la sovranità dello Stato, che su quella del popolo non solo si modella, ma trae origine e legittimazione. Se la sovranità dello Stato è immagine della sovranità popolare, ogni cessione di sovranità dello Stato è anche cessione di sovranità popolare, cioè di un bene non cedibile per definizione.
Sappiamo, però, che la Costituzione stessa prevede cessioni di sovranità, l'articolo 11 recita:

> L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali.

C'è chi considera quest'articolo una cambiale in bianco che può legittimare qualsiasi cessione di sovranità, ma noi sappiamo che i Costituenti non erano prodighi di simili avalli, sappiamo anche che in occasione del riconoscimento dei patti Lateranensi, la questione della tutela della sovranità fu sollevata con forza.
Intanto, vi è da osservare che il contesto dell'articolo è estremamente chiaro, le cessioni sono ammesse solo in funzione di *ordinamenti che assicurano la pace e la giustizia fra le Nazioni*. Cosa si intendesse, nel dopoguerra, e dopo il fallimento della Società delle Nazioni, con questa locuzione, è facilmente intuibile, in ogni caso, un minimo di onestà intellettuale basta a escludere che certi organismi plurinazionali, che pretendono e ottengono cessioni di sovranità, rientrino in quella definizione.
Sarà comunque utile esercizio esplorare l'itinerario assembleare dell'articolo e cercare di comprendere le intenzioni dei Costituenti.

Sembra utile ricordare come il dibattito sulla sovranità nazionale sia, nella Costituente, condizionato da due ineludibili questioni contingenti: la Conferenza della pace, che si sta svolgendo parallelamente (29 luglio-15 ottobre 1946) a Parigi e in cui andrà risolto, ad esempio, il nodo di Trieste; e il recepimento del Concordato nella Carta.
A quest'ultimo proposito, la prima sottocommissione ha delegato ai deputati Mario Cevolotto e Giuseppe Dossetti due relazioni nell'ambito del titolo: Lo Stato come ordinamento giuridico e i suoi rapporti con gli altri ordinamenti.
Tali relazioni approdano alla proposta di due formulazioni di quello che, in quel momento si chiama articolo 4. Cevolotto propone:

> Le norme del diritto delle genti generalmente riconosciute sono considerate come parte integrante del diritto della Repubblica Italiana[1].

Mentre Dossetti avanza:

[1] Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima sottocommissione. Relazione del deputato Mario Cevolotto sui rapporti tra Stato e Chiesa (libertà religiosa), p. 60.

> Lo Stato si riconosce membro della comunità internazionale e riconosce perciò come originari l'ordinamento giuridico internazionale, gli ordinamenti degli altri Stati e l'ordinamento della Chiesa [1].

La volontà di Dossetti di inserire l'ordinamento della Chiesa in questo contesto suscita un ampio dibattito e alcuni degli argomenti messi in campo sfiorano i termini del nostro problema.
Uno dei due relatori, Cevolotto, infatti rileva come, nella questione del Concordato, si celi il pericolo di una cessione di sovranità.

> (...) A parte la rinunzia di sovranità rappresentata dal fatto che lo Stato italiano abbia abdicato a una delle sue maggiori funzioni, cioè a decidere sulle cause relative al matrimonio[2] ...

Dal tono, comprendiamo come questa sia, almeno fino a questo punto del dibattito, una cosa da non fare. Anche il deputato qualunquista Ottavio Mastrojanni[3] esprime delle preoccupazioni a proposito dell'integrità della sovranità nazionale.

> Poiché secondo le concezioni del suo partito sarebbe felicissimo se si addivenisse agli Stati Uniti d'Europa e anche di altri continenti, non avrebbe nulla da obiettare alla formula dell'articolo 4 proposto dall'onorevole Dossetti. Gli sembra però inopportuno che sia proprio l'Italia a incominciare a rinunciare alla sua autonomia di Stato per riconoscersi parte della comunità internazionale, con la conseguenza di considerare come relativa la sua autorità statale e come invece preminente quella della sua funzione di partecipe della comunità internazionale[4].

La questione della rinuncia alla sovranità, sollevata da Cevolotto, è ripresa da Lelio Basso, a cui Dossetti crede di poter replicare con la semplice argomentazione della libera accettazione delle limitazioni.

> La sovranità dello stato è fatta salva per il fatto stesso che ha accettato questa limitazione[5] ...

Basso, però, ha buon gioco a dimostrare un'intima contraddizione.

> In certi casi lo Stato, anche se è sovrano quando volontariamente accetta delle limitazioni, non lo è più quando le abbia accettate, come nell'ipotesi che rinunziasse alla propria indipendenza per diventare colonia di un'altra nazione. È chiaro che nel momento in cui dichiara di voler rinunciare alla sua indipendenza è ancora Stato sovrano, ma non lo sarà più quando tale dichiarazione sia stata fatta ed accettata dall'altra parte contraente[6].

Insomma, è piuttosto paradossale che lo Stato fondi la legittimità di una rinuncia di sovranità su quella sovranità cui ha rinunciato.
Cosa sia la sovranità dello Stato viene definito nella riunione della prima sottocommissione il 3 dicembre successivo. Si parte da una proposta di Dossetti.

> La sovranità dello Stato si esplica nei limiti dell'ordinamento giuridico costituito dalla presente Costituzione e dalle altre leggi ad essa conformi[7].

che va armonizzata con l'articolo 2 presentato da Cevolotto:

---

[1] Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima sottocommissione. Proposte del deputato Giuseppe Dossetti su Lo Stato come ordinamento giuridico e i suoi rapporti con gli altri ordinamenti, p. 61.
[2] Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima sottocommissione. Resoconto sommario della seduta del 21 novembre 1946, p. 419.
[3] Ottavio Mastrojanni (1896-1957). Avvocato, eletto nelle liste del Fronte liberale democratico dell'uomo qualunque.
[4] Seduta del 21 novembre 1946, cit. p. 422.
[5] Ibidem, p. 425.
[6] Ibidem.
[7] Assemblea Costituente. Prima sottocommissione. Seduta del 3 dicembre 1946, cit. p. 448.

> Tutti i poteri spettano al popolo che li esercita o li delega secondo la Costituzione e le leggi[1].

Viene, pertanto messo in discussione un testo risultante dalla fusione dei precedenti, la cui genesi conferma quanto siano interfacciate le sovranità di popolo e Stato.

> La sovranità dello Stato si esplica nei limiti dell'ordinamento giuridico costituito dalla presente Costituzione e dalle altre leggi ad essa conformi.
> Tutti i poteri sono esercitati dal popolo direttamente o mediante rappresentanti da esso eletti[2].

Abbiamo già visto, almeno in parte la discussione che segue, per ciò che riguarda le critiche all' impostazione di Dossetti, cui si vorrebbe opporre quella di Cevolotto (ma le due proposte sono confluite). Definita la sovranità dello Stato, viene messo in discussione l'articolo 5, proposto da Dossetti, che è quello che di tale sovranità prevede possibili limitazioni.

> Lo Stato rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli.
> Lo Stato consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e alla difesa della Patria[3].

In questa formulazione, l'articolo sembra far riferimento a due questioni opposte, anche se correlate. Si parla di guerra – cui si rinuncia – e di difesa – cui, invece, si pensa. Ci potrebbe essere il dubbio che voglia facilitare l'adesione a quel blocco difensivo, di cui tanto si parla nel clima della neonata guerra fredda.
Limitazione di sovranità significherebbe, allora, cessioni di territorio, non si sa a quali condizioni di reciprocità, a basi militari straniere.
L'intervento di Mario Cevolotto, ci porta però da un'altra parte.

> Non ho niente in contrario alla prima parte dell'articolo, il cui concetto è già stato adottato in altre Costituzioni. Nutro invece forti dubbi sulla seconda parte perché, pur essendo convinto che in relazione all'Organizzazione delle Nazioni Unite potranno stabilirsi delle norme per cui tutti gli Stati debbano consentire a limitazioni della loro sovranità, non vedo il motivo di introdurre nella Costituzione un principio di questo genere, che, a mio avviso, è piuttosto materia di trattative e di rapporti internazionali. Data la variabilità dei rapporti internazionali, penso che farne cenno nella Costituzione vorrebbe dire cristallizzare una materia che è di per se stessa mutevole[4].

Si parla di *variabilità dei rapporti internazionali*, che ancora potrebbe far pensare a una politica di blocchi difensivi, ma si nomina già l'ONU. Non la cita, invece, esplicitamente, nella sua accorata replica Camillo Corsanego[5], ma è evidente che pensa a un'organizzazione che possa regolare il diritto internazionale nel senso di una composizione pacifica delle controversie.

> Sembra infatti opportuno affermare nella Costituzione questo principio dell'autolimitazione della sovranità, in considerazione che quasi tutte le rovine che si sono verificate in questi ultimi tempi, sono dovute alla protervia con cui ogni Stato ha voluto sostenere in modo assoluto, senza limitazioni, la propria sovranità. Se si vuole veramente arrivare ad un lungo periodo di pace tra i popoli, bisogna invece che le nazioni si assoggettino a norme internazionali che rappresentino veramente una sanzione. Fare una Costituzione moderna che finalmente rompa l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo, e sia una mano tesa verso gli altri popoli, nel senso di accettare da un lato delle limitazioni nell'interesse della pace internazionale e col riconoscere dall'altro un'autorità superiore

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem, p. 452. Sorge il dubbio che *patria* sia un refuso, perché male si spiegherebbe l'evoluzione del dibattito.
[4] Ibidem, pp. 452-453.
[5] Camillo Corsanego (1891-1963). Giurista, tra i fondatori del Partito Popolare Italiano e della Democrazia Cristiana e presidente della Gioventù Cattolica Italiana, divenuta poi Azione Cattolica.

> che dirima tutte le controversie, mi sembra che sarebbe mettere la Repubblica italiana tra i pionieri del diritto internazionale[1].

Difesa della patria o difesa della pace? Qualcuno, sta pensando all'ONU, che ha cominciato a operare con solo 51 Stati membri, e in cui l'Italia sarà ammessa solo nel dicembre 1955. Altri, forse, potrebbero pensare a qualcosa di simile a quello che sarà il Patto Atlantico. Dossetti, più pragmaticamente, pensa all'incombente trattato di pace.

> Forse l'onorevole Cevolotto non ha tenuto nel debito conto un'espressione del mio articolo e cioè l'inciso *a condizioni di reciprocità*. Mediante questo inciso, mentre da un lato si afferma il principio internazionale così bene illustrato dall'onorevole Corsanego, dall'altro si vuole precostituire nella Costituzione quasi un alibi di fronte alle altre nazioni con le quali l'Italia si trova in fase di trattative, per non accettare eventuali limitazioni di sovranità, se non a condizione dii reciprocità. Quindi, sotto tutti i punti di vista, l'articolo si rivela, non solo opportuno, ma addirittura necessario[2].

Questa potrebbe essere davvero la ragion d'essere della proposta, ma a Cevolotto rimangono i dubbi e richiama l'attenzione sul fatto che l'Organizzazione delle Nazioni Unite potrebbe, per una qualsiasi ragione, non essere più in grado di funzionare.

> In tal caso, rimarrebbe in sospeso nella Costituzione una formula senza più giustificazione. Circa l'inciso *a condizioni di reciprocità*, se da parte delle Nazioni Unite si ritenesse opportuno, nell'interesse della pace, di chiedere solo ad una determinata nazione delle limitazioni al suo diritto di sovranità, come l'uso di certi porti e campi d'aviazione, in questo caso mon si verificherebbe in condizioni di reciprocità nei riguardi di altre nazioni[3].

Anche Cevolotto, comunque, potrebbe, finire per approvare la norma, ma ritiene che la discussione dovrebbe essere rimandata al momento in cui l'Italia aderirà all'ONU.
Si è parlato delle Nazioni Unite, del trattato di pace, forse di alleanze, tutte cose diverse, la norma è suscettibile di troppe interpretazioni. Comunque, anche Togliatti propende per un'esegesi pacifista.

> Si tratta di un principio che deve essere affermato nella Costituzione, per chiarire la posizione della Repubblica italiana dii fronte a quel grande movimento del mondo intero, che,, per cercare di mettere la guerra fuori legge, tende a creare un'organizzazione internazionale nella quale si cominci a vedere affiorare forme di sovranità differenti da quelle vigenti[4].

Insomma, il primo comma, con il rifiuto esplicito della guerra, ha fatto leva sul secondo, forse non definito univocamente, informandolo. Così interpretato, l'articolo si avvia a essere approvato.
L'interpretazione di Togliatti, incoraggia l'utopia e coinvolge anche il Presidente Tupini, nel cui intervento notiamo, se non c'è stato un refuso iniziale, il silenzioso scivolamento semantico che è intervenuto nel corso del dibattito: le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e alla difesa della *patria*, sono diventate, ora, necessarie all'organizzazione e alla difesa della *pace*.

> Al concetto già contenuto nell'articolo di una autolimitazione della sovranità per l'organizzazione e alla difesa della pace, aggiungerei quello di un'eventuale autolimitazione ai fini dalla collaborazione tra le nazioni[5].

Una serie di suggestioni ha fatto sì che si fosse partiti dal concetto di patria, per poi superarlo? Così

[1] Prima sottocommissione. Seduta del 3 dicembre 1946, cit. p. 453.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem.
[5] Ibidem, p. 454.

prosegue il Presidente Tupini:

> Essendo favorevole all'idea degli Stati Uniti d'Europa ritengo opportuno esprimere fin d'ora il concetto della collaborazione tra le nazioni, affermando così un principio originale che non è compreso in nessuna delle Costituzioni moderne.[1]

Questa esternazione potrebbe sembrare un'autorevole prefigurazione di attuali evoluzioni nell'ambito europeo e la conferma che l'articolo in discussione sia il viatico per la loro attuazione. In realtà, qui non si parla di nessun dispositivo giuridico, ma dell'affermazione di un principio, quello, in fin dei conti abbastanza banale, della collaborazione internazionale.
Collaborazione che, nel determinato momento storico, sembra assai lontana. A Parigi, i Paesi confinanti stanno chiedendo – e otterranno – pesanti erosioni dei confini orientali e occidentali. Gli Stati Uniti d'Europa sono ben lontani e la loro concettualizzazione ancora assai vaga. Più che strumento giuridico per future collaborazioni, l'articolo è stato visto, piuttosto ingenuamente, dal suo autore, Dossetti, come artificio ostativo di eccessive pretese delle nazioni vincitrici, quindi in un contesto tutt'altro che cooperativo, cioè per difenderci dalle richieste dei Paesi europei e non per collaborare con loro.
Nell'intervento di Tupini c'è, però, un suggerimento che Dossetti non si fa sfuggire.

> Invertendo la costruzione della frase, vale a dire dicendo: *necessarie alla difesa e all'organizzazione della pace*, apparirebbe meglio il concetto di collaborazione tra le nazioni, giacché quando si parla di *organizzazione* s'intende non semplicemente il fatto negativo dell'evitare le guerre, ma anche quello positivo di una collaborazione internazionale per il bene comune[2].

Con molta abilità, il deputato democristiano traveste da variante sintattica lo stravolgimento semantico risultante dal cambiamento del soggetto e introduce di soppiatto, allargando l'accezione di un termine, la collaborazione internazionale.
Il nuovo testo, che la sottocommissione approva all'unanimità, è ben diverso da quello originale:

> La Repubblica rinunzia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla difesa e organizzazione della pace[3].

È del tutto evidente che la parola-chiave che informa l'articolo e che determina il voto unanime della commissione, è, solo ed esclusivamente, *pace*, al cui fine sono subordinate eventuali limitazioni di sovranità.
Il Presidente della Commissione, Ruini, sottolinea questo aspetto nella relazione finale.

> La Costituzione, dopo aver affermato il concetto della sovranità nazionale, intende inquadrare nel campo internazionale la posizione dell'Italia ... Rinnegando recisamente la sciagurata parentesi fascista, l'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli. Stato indipendente e libero, l'Italia non consente, in linea di principio, altre limitazioni alla sua sovranità, ma si dichiara pronta, in condizione di reciprocità e di uguaglianza, a quelle necessarie per organizzare la solidarietà e la giusta pace fra i popoli[4].

La pace e la solidarietà tra i popoli sono gli unici fini per cui si possono accettare, in condizione di reciprocità e di uguaglianza, limitazioni di sovranità.

---

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Relazione del Presidente sul progetto di Costituzione, 6 febbraio 1947, p. 5.

L'articolo 4, divenuto 6, entra in aula, con lievi modifiche, il 24 marzo 1946:

> L'Italia rinunzia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizioni di reciprocità e uguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad una organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli[1].

Subito, in ragione dei tanti emendamenti preannunciati, il testo è nuovamente modificato:

> L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e di risoluzione delle controversie internazionali; e consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli[2].

Il nuovo testo ha sostituito la più ampia espressione *risoluzione delle controversie internazionali* al riduttivo *strumento di conquista* e *ordinamento internazionale* alla primitiva *organizzazione internazionale*. Mentre la prima sostituzione è un ampliamento lessicale, che contiene in sé anche la fattispecie eliminata, il secondo è un cambiamento qualitativo che non tutti accettano.
Il deputato Guido Russo Perez vuole il ripristino della dizione originale.

> L'Italia condanna il ricorso alle armi nelle controversie fra le nazioni e consente, a condizioni di reciprocità e uguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad una organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli[3].

Assente Russo Perez, si passa all'emendamento del deputato Leo Valiani.

> L'Italia rinuncia alla guerra come strumento di politica nazionale e respinge ogni imperialismo e ogni adesione a bocchi imperialistici. Accetta e propugna, a condizioni di reciprocità e uguaglianza, qualsiasi limitazione di sovranità, che sia necessaria ad un ordinamento internazionale di pace, di giustizia e di unione dei popoli[4].

Con questa formula, nella prima parte si esclude la possibilità che l'articolo possa essere utilizzato per avallare politiche di blocchi, mentre, nella seconda, amplia il ventaglio di possibilità. Valiani, però, rinuncia al suo emendamento e si associa a quello presentato, assieme ad altri, dal socialista Mario Zagari.

> L'Italia ripudia la guerra come strumento di politica nazionale e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. Favorisce la creazione e lo sviluppo di organizzazioni internazionali ;e consente, a condizioni di parità con gli altri Stati, le relative limitazioni di sovranità[5].

Zagari parla a nome dei firmatari dell'emendamento.

> Sul secondo punto ci sembra difficile cedere, perché non solo l'Italia consente alle limitazioni di sovranità, l'Italia vuole queste limitazioni di sovranità. È l'Italia cosciente di un nuovo ordine pacifico; è l'Italia che è alla base dell' organizzazione della pace, ed ha interesse a questa organizzazione[6].

La limitazione di sovranità è rivendicata con forza, ma con altrettanto vigore si afferma che è finalizzata all'organizzazione della pace. Nel dopoguerra si confida davvero in una diversa regolamentazione dei rapporti internazionali che possa far rinunciare al ricorso alle armi.

[1] Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 24 marzo 1947. Resoconto stenografico, p. 2429.
[2] Ibidem, pp. 2429¬-2430.
[3] Ibidem, p. 2430.
[4] Ibidem.
[5] Ibidem.
[6] Ibidem.

A portare, però, il discorso su temi che ci sembrano più attuali, è il deputato Celeste Bastianetto., che propone di aggiungere, dopo le parole *limitazione di sovranità*, la frase *all'unità dell'Europa*. Dalla sua argomentazione desumiamo che le limitazioni di sovranità, se s'ispirano a qualcosa già realizzata, sono davvero poca cosa.

> (...) Noi abbiamo assistito negli ultimi due o tre anni all'impostazione del problema della rinunzia della sovranità; e questo problema si è concretizzato nella Carta di San Francisco: le Nazioni Unite hanno rinunciato a parte della loro sovranità[1].

La creazione delle Nazioni Unite aveva suscitato, allora, enormi speranze. A grande distanza di tempo, possiamo dire che sono state, in grandissima parte, disattese, comunque all'ONU si guarda, parlando di organizzazioni per la pace, sperando che faccia scuola. Si vorrebbe qualcosa di simile a livello europeo.

> Ora, noi non sappiamo quello che ci darà l'avvenire in materia di organizzazioni internazionali. Noi al presente vediamo una sola grande organizzazione internazionale, l'ONU, che è mondiale, e non consideriamo i problemi a noi più vicini che sono quelli europei[2].

Che cosa possa essere, nel concreto, un simile organismo europeo, ancora non si sa. È ben dubbio che si prefigurasse l'attuale assetto, ma comunque, se la mozione di Bastianetto fosse accolta, potremmo convenire che l'articolo in discussione è davvero risolutivo per quanto riguarda l'adesione all'UE. La mozione, però, non sarà approvata.
Richiesto di un parere in merito alle mozioni presentate, Ruini, Presidente della Commissione, si sofferma anche su quest'ultima.

> La questione sollevata dall'onorevole Bastianetto, perché si accenni all'unità europea, non è stata esaminata dalla Commissione. Però, raccogliendo alcune impressioni, ho compreso che non potrebbe avere l'unanimità dei voti L'aspirazione alla unità europea è un principio italianissimo; pensatori italiani hanno messo in luce che l'Europa è per noi una seconda Patria. È parso però che, anche in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini d'Europa.[3].

Apprendiamo, quindi, che il dispositivo con cui si vorrebbe, per così dire, costituzionalizzare l'adesione all'UE, non parla di unità europea, perché – dice Ruini – una simile formulazione non avrebbe ottenuto l'unanimità dei voti. Forse, aggiungiamo, neppure la semplice maggioranza, ma non possiamo affermarlo con certezza, perché Bastianetto ritira l'emendamento.
Ma Ruini ci dice anche altro: l'articolo non è pensato per accordi, unioni o federazioni regionali, bensì in funzione di una più vasta organizzazione mondiale a tutela della pace. Insomma, non c'è scampo, l'articolo è la premessa giuridico-costituzionale per aderire alle Nazioni Unite e, forse, nient'altro.
L'assemblea, perciò approva il testo definitivo.

> L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e di risoluzione delle controversie internazionali; e consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli[4].

Il 7 maggio 1947 l'Italia presenterà domanda di ammissione alle Nazioni Unite.

[1] Seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, cit. p. 2431.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem, p. 2433.
[4] Ibidem, p. 2435.

La sovranità popolare è l'asse portante della Costituzione repubblicana. In essa si condensa lo spirito antifascista della Carta. Non è, e non vuole essere, una sterile affermazione di principio, ma lo strumento concreto con cui mettere al riparo la Repubblica da drammatici infortuni della democrazia.

Per questo, non tanto alla negazione del diritto, cioè al fascismo, si fa attenzione, quanto alle fragilità del diritto che hanno preceduto la dittatura e l'hanno resa possibile.

Mussolini è stato il punto di arrivo del liberalismo post-unitario, cioè di un alternanza bipolare tra Destra e Sinistra storica, caratterizzata dall'emergere di grandi personalità – Crispi o Giolitti – che trovavano legittimazione in un sistema elettorale localistico, i collegi elettorali, che a loro volta esprimevano ras di provincia rappresentanti di interessi parziali. La politica nazionale era, perciò, una instabile alchimia di esigenze periferiche talvolta contraddittorie. In un simile sistema diventava difficile non solo armonizzare i bisogni dell'industria e quelli dell'agricoltura, dei ceti dirigenti e delle masse, della finanza e dell'economia, del nord e del sud, della città e delle campagne, ma anche realizzare un efficiente e indispensabile sistema di servizi e infrastrutture, cioè programmare e organizzare lo sviluppo e il progresso della nazione.

Tutto continua, bene o male, a funzionare finché la locomotiva tira, cioè fino a quando il sistema produttivo riesce a distribuire risorse che compensino le carenze dell'assetto politico e sociale, ma in presenza di gravi e prolungate crisi dell'economia il sistema rischia di non reggere.

La crisi economica diventa anche crisi politica e crisi dei ceti sociali. In un simile scenario i poli estremi, socialmente organizzati, hanno ancora la possibilità di farsi sentire e di proporre una loro soluzione, chi resta senza voce è la piccola e media borghesia. La frustrazione e l'impotenza della classe media, la sua crisi di rappresentanza, la sua illusione di poter organizzarsi autonomamente, sottraendosi alla polarizzazione dello scontro di classe, per proporre una velleitaria terza via, è foriera di pericolose avventure.

I Costituenti hanno visto tutto ciò all'inizio degli anni '20, ma qualcosa di simile l'hanno sotto gli occhi anche adesso. Smorzatosi il soffio del vento del nord, incrinatosi, davanti alle difficoltà della Ricostruzione l'entusiasmo per l'insurrezione del popolo in armi, alle elezioni del 1946 il Fronte dell'Uomo Qualunque ha raccolto oltre un milione e duecentomila voti, il 5,27% dell'elettorato. Poco, se raffrontato con i risultati dei tre grandi partiti di massa, ma quattro volte il risultato del Partito d'Azione (poco più di trecentomila voti), che gli contende un elettorato – intellettuale e urbano – abbastanza omogeneo.

È un segnale e il sintomo di una crisi ricorrente.

L'Assemblea Costituente vuole mettere la Repubblica al riparo da involuzioni autoritarie, perciò progetta un sistema che traduca in congegni sicuri il principio della sovranità popolare: proporzionale e non maggioritario, candidati che non rispondano ai collegi elettorali locali, ma ai partiti politici nazionali, pluralismo e non bipolarismo.

Le soluzioni suggerite sono il frutto di un grande dibattito che analizza, discute e definisce il concetto di sovranità popolare, su cui si ritrovano sostanzialmente concordi i Padri Costituzionali. Nessuno tende a ridurlo a finzione giuridica, nessuno si prova a depotenziarlo o a sterilizzarlo, se mai, è una gara a enfatizzarlo, concretizzarlo, liberarlo, quanto più si può, da limiti e deleghe.

Perciò assistiamo alla sua appassionata difesa non solo da parte della sinistra, socialista e comunista, dei demo-laburisti e dei partiti laici, repubblicano e azionista, ma anche della destra liberale e monarchica.

Durante i lavori della Costituente si consuma pienamente la rottura dell'unità antifascista, ma anche

dopo la scissione di palazzo Barberini, i neonati socialdemocratici dello PSLI resteranno in prima fila nell'affermare il principio della sovranità popolare.
La Democrazia Cristiana sembra, a un certo punto dei lavori, invero un po' più tiepida, e quasi defilata, sull'argomento, ma non si deve dimenticare lo straordinario apporto alla sua definizione della sua area crstiano-sociale, Moro, La Pira, Dossetti.
Proprio a quest'ultimo si deve l'elaborazione del primo articolo della Carta, ma Dossetti è anche il relatore della proposta di un articolo che prevede la resistenza popolare non solo come il diritto, ma soprattutto come il dovere, del popolo, di difendere la legalità costituzionale.
L'articolo viene bocciato, ma dimostra la forza con cui è inteso il concetto di sovranità popolare dalla parte più coerente dell'Assemblea e, se anche cancellato come diritto tutelato, resta intatto come indefettibile dovere morale.
La sovranità popolare è un diritto inalienabile, non negoziabile. Eredità da trasmettere, è un bene indisponibile, neppure il popolo può rinunciare alla propria sovranità.
La sovranità dello Stato – che alla sovranità popolare non si sovrappone, ma la rispecchia integralmente – dovrebbe avere queste stesse caratteristiche.
Difatti, nel quasi infinito dibattito che accompagna la recezione costituzionale del Concordato, è facile constatare come le tante contraddizioni che vengono denunciate, si riducano tutte a un'inammissibile cessione di sovranità.
Pure, la cessione di sovranità è prevista e autorizzata da un preciso articolo della Costituzione. Proprio il fatto che si sia sentito il bisogno di autorizzarne, in via eccezionale, fattispecie in deroga, dimostra ancora una volta l'ordinaria inviolabilità del principio di non cedibilità della sovranità. L'articolo è disciplinante e non suscettibile di interpretazioni estensive. L'incipit definisce lo spazio in cui ci si muove:

> L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali;

Il contesto, dunque, è quello della guerra e delle controversie internazionali e, per converso, della pace e della distensione. Non può essere ampliato in nessun modo ad ambiti economici, aministrativi, finanziari, commerciali, fiscali, monetari e neppure ad altri spazi politici che non siano quelli della difesa della pace. Solo in questo spazio ristretto sono ammesse, *in condizioni di parità con gli altri Stati, limitazioni di sovranità,* finalizzate esclusivamente ad un *ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni.*
Storicamente, è una tempestiva predisposizione costituzionale all'accoglienza della domanda di ammissione all'ONU, che l'Italia ha avanzato il 7 maggio 1947, e per la quale farà una lunga anticamera.
Pensare che l'articolo 11 possa, in qualche modo, sanare le cessioni di sovranità pretese dall'Unione Europea significa, da una parte, applicare un insostenibile principio di fantasiosa analogia, dall'altro, ignorare volutamente una verità storica, giacché sappiamo che un esplicito tentativo di ampliare la portata dell'articolo a progetti in fieri di unificazione europea, fu, altrettanto esplicitamente, rigettato dalla Costituente.
Se ne deve amaramente concludere che l'Italia è completamente fuorilegge – contro lettera e spirito della sua Costituzione – e proprio al riguardo del pilastro portante: la sovranità. E con questa parola vogliamo intendere l'inestricabile sinolo di sovranità popolare, sovranità dello Stato, sovranità della nazione.

Non c'è chi non veda che la sovranità popolare sia – ormai da troppi anni – subalterna alle ragioni del mercato. Un subordine imprevisto e inammissibile in Costituzione.
Una sovrastruttura ideologica ha fatto sì che superiori esigenze – quasi mosse da divinità olimpiche o determinate da eventi naturali – abbiano a prevalere su volontà e aspirazioni dei popoli. Si finge che qualcosa di impersonale regga il destino delle nazioni. Non è così, noi sappiamo che le scelte che si compiono sono determinate dagli interessi di uomini in carne e ossa come noi.
Si tratta, allora, di scelte politiche, dove non opera più il principio di maggioranza inscindibile dalla sovranità popolare, per dare tutto il potere a un'oligarchia economica e finanziaria.
La causa va ricercata nell'asservimento, pressoché totale, degli intellettuali, che hanno trasformato la cultura e l'informazione in apparati di propaganda del capitale.
Ma, anche se propiziata da una propaganda pervasiva, la marcia trionfale del capitale avrebbe trovato ostacolo non nelle idee, ma nei bisogni degli uomini, se non fossero intervenute mutazioni sostanziali della concezione stessa della democrazia.
Era questo il pericolo, previsto e temuto dai Padri Costituenti, che credevano di aver approntato rimedi sicuri.
Il principale era proprio l'affermazione non retorica della sovranità popolare.
Ormai, cominciano a intravedersi le avanguardie di una subalternità psicologica e culturale al genio del capitale, disposte ad abdicare la propria sovranità, per cederla alle illuminate aristocrazie tecnologico-finanziarie. Questa presa di coscienza della propria inferiorità ontologica è, per ora, circoscritta teoreticamente, ma già ben radicata nelle masse a livello semiconscio. Eppure, questo processo, ormai in fase avanzata, può solo condurre alla benedizione finale, a cose fatte, di una sterilizzazione del concetto di sovranità popolare che deve necessariamente avvenire per altra via. Non può direttamente realizzarla, perché la sovranità è, per definizione, incedibile.
Si trattava, allora, di ricondurre questo concetto alla dimensione astratta e retorica della fine del XIX secolo, un'idea illuminista che trovava rituale ed effimera concretezza nel periodico esercizio della delega elettorale.
I Costituenti credevano di aver trovato l'antidoto a questa concezione caricaturale della democrazia nei partiti di massa. Il moderno partito di massa era, per ciò che avevano sotto gli occhi, da un lato, quotidiana palestra d'esercizio della democrazia, dall'altro, attraverso la sua struttura, che faceva sintesi del generale e del particolare, un efficace rimedio alle miopie e agli strabismi di una politica imperniata sulle immediate esigenze del territorio.
Tornare al *quo ante*, ai partiti d'opinione in luogo dei partiti di massa, a una visione localistica della politica, che sostituiva la visione globale, all'inversione del ruolo tra i partiti e i loro esponenti, in modo da favorire l'affermarsi delle grandi personalità a detrimento dell'elaborazione collettiva, non fu difficile. Bastò ritoccare il sistema elettorale, approfittando, anche, di provvidenziali episodi di malcostume.
Naturalmente, ci furono circostanze storiche favorevoli: il crollo dell'URSS e dei suoi satelliti trascinò in una lunga eclisse il primato della dimensione sociale, facendo da volano all'individualismo postmoderno. Il privato si sostituì al pubblico e i cittadini furono ben lieti di restituire a chi aveva i soldi, le proprietà pubbliche.
Mancava, ancora, un acceleratore delle disuguaglianze, cioè un drastico ridimensionamento della leva fiscale come strumento di redistribuzione del reddito, ma poi – sempre in barba alla Costituzione – arrivò anche quello.
La sovranità popolare, così come fu pensata e resta scritta, è morta e sepolta.

L'Italia aveva, così, cercato di attrezzarsi per le nuove sfide imposte dalla globalizzazione, un campo di battaglia troppo grande per le singole economie europee.
Venne, allora l'Unione Europea che sembrava l'unico mezzo per competere nella mutata realtà. Definita così, la UE può sembrare un'inevitabile espediente di autodifesa, ed è giusto, perché a quello vuol servire, ma nello stesso tempo, se così la definiamo, cioè come organizzazione di competizione nella fase imperialista, diventa impossibile farla rientrare tra le organizzazioni internazionali rivolte allo scopo di assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni.
Non c'è niente da fare, le cessioni di sovranità fatte all'Unione Europea sono illegali.
Questo, però, non è il problema, la vera questione è nel fatto che di fronte all'illegalità, la scelta adottata è quella di fare finta di niente, confermando, in tal modo i giudizi più sprezzanti, nei pettegolezzi del mondo, sul nostro carattere nazionale.
Non è sopportabile che si tolleri una costituzione materiale tanto divergente dalla costituzione formale, e s'impone la scelta tra due strade: o si adegua la Costituzione alla realtà di fatto, o si riconduce la realtà dii fatto nell'alveo costituzionale.
Nel primo caso, abbandonata la sovranità popolare, pilastro dell'attuale dettato, la Carta va riscritta quasi integralmente. Riscrivere la Costituzione, oggi, significa andare verso un testo, forse, molto più liberale, di certo molto più liberista. Ogni brandello di tutela sociale per i più deboli verrebbe a cadere, in favore di un darwinismo che lascerà sopravvivere solo i più adatti. Nell'attuale situazione sociale, con larghe fasce di povertà e semi-povertà, un simile indirizzo porterebbe ad affidare la convivenza civile alla polizia o a provvide milizie volontarie.
Anche la seconda soluzione è impervia. Ripristinare la sovranità popolare, facendo retromarcia sulle leggi elettorali, è provvedimento semplice, ma non servirà a nulla se non riuscirà a produrre nuovi partiti, cioè una nuova classe dirigente che vada, gradualmente, a sostituirsi alle attuali formazioni troppo compromesse per la svendita del patrimonio nazionale e dei diritti sociali. Occorrerà, anche, programmare un itinerario, che non sarà indolore, per svincolarci da impegni internazionali assunti in completo spregio dei limiti costituzionali.
Questa seconda soluzione comporta la mobilitazione della nazione, cioè un risveglio civile che per ora sembra ancora lontano. Parlare di risveglio civile, però, potrebbe essere fuorviante, perché rimanda a coordinate risorgimentali e pre-risorgimentali che troppo spazio riservavano alla libera volontà del singolo.
Noi sappiamo che la lotta in corso non è un conflitto tra individui, ma un episodio della guerra di classe. Sappiamo, anche, che il capitale sta conducendo una lunga fase vittoriosa. Invertire la rotta è possibile solo se la classe rivale entra in campo per guidare una coalizione sociale che voglia andare allo scontro. La classe operaia deve, ancora una volta, assumere una funzione nazionale, quindi è indispensabile costruire la sua unità, la sua autonomia, la sua direzione politica.
Questo processo non è anteriore, il partito operaio si forma nella lotta e nella lotta devono nascere anche nuovi partiti borghesi di democrazia coerente e progressiva, cioè gli elementi dinamici della nuova classe dirigente, dalla cui dialettica sortirà una nuova fase democratica.
Strada difficile, lo si ripete, ma indefettibile, l'apparato politico di comando del capitale dà ormai segni inequivocabili di putrescenza che coinvolgono le formazioni dell'antica sinistra. Lo scenario è aperto alle peggiori avventure.
Occorre assumersi dei compiti storici.

indice

La sovranità popolare nel dibattito della Prima Sottocommissione.	1
Il diritto di resistenza nel dibattito della Prima Sottocommissione.	4
La sovranità popolare nel dibattito della Commissione.	7
Il diritto di resistenza nel dibattito dell'Assemblea.	11
La sovranità popolare nella discussione generale del progetto di Costituzione.	23
La sovranità popolare nel dibattito sulle Disposizioni Generali.	33
L'approvazione dell'Articolo 1.	45
Le limitazioni di sovranità. Sovranità e Concordato.	50
Genesi dell'Articolo 11.	52
Approvazione dell'Articolo 11.	55
Conclusioni.	57
Indice.	I
Indice dei nomi.	II
Indice cronologico degli Atti.	IV

indice dei nomi

Amadei, Leonetto 4
Amendola, Giorgio 42
Azzi, Arnaldo 48
Basso, Lelio 24-26, 49, 51
Bastianetto, Celeste 56
Benedettini, Luigi Filippo 28
Benvenuti, Lodovico 14-15, 39
Bernabei, Bruno 48
Bettiol, Giuseppe 20
Binni, Walter 47
Bosco Lucarelli, G.Battista 13
Bozzi, Aldo 13
Bulloni, Pietro 46
Carboni, Enrico 14
Calamandrei, Mauro 23, 42-43, 44
Carboni, Enrico 47
Caristia, Carmelo 3, 6-7
Caroleo, Francesco 13, 47
Cevolotto, Mario 1-7, 19, 30, 44, 50-51, 53
Chiosterigi, Giuseppe 48
Clerici, Edoardo 46
Codignola, Tristano 48
Colitto, Francesco 12
Condorelli, Orazio 37-39, 49
Conti, Giovanni 23, 48
Coppa, Ezio 45
Corsanego, Camillo 52-53
Cortese, Guido 45-46, 47, 48
Crispo, Amerigo 13, 33, 45
Croce, Benedetto 31
D'Aragona, Ludovico 47
Damiani, Ugo 28
De Gasperi, Alcide 19
Della Seta, Ugo 13, 23
De Vita, Francesco 2-4, 8, 9, 14, 33, 48
Dossetti, Giuseppe 2-7, 19, 23, 30, 44, 49, 50-54, 58
Fabbri, Gustavo 9
Fanfani, Amintore 10, 46-47, 49
Froggio, Giacinto 39-40
Galante Garrone, Alessandro 39
Geuna, Silvio 12
Ghidini, Gustavo 27
Gobetti, Piero 39
Grassi, Giuseppe 3, 6, 46
Gullo, Fausto 21
Jellinek, Georg 23
Jemolo, Arturo Carlo 39
Kelsen, Hans 39
Labriola, Arturo 41
La Malfa, Ugo 48
Laconi, Renzo 15-16, 24
La Pira, Giorgio 3-4, 7, 9, 30, 58
Lincoln, Abraham 39
Lucifero, Roberto 1, 4, 8, 23, 30, 47, 49
Lussu, Emilio 9, 27
Macrelli, Cino 48
Magrini, Luciano 48
Mancini, Pietro 40-41, 42
Marchesi, Concetto 4-6
Martino, Gaetano 48
Mastrojanni, Ottavio 51
Mastino, Pietro 11, 16-17, 20
Mattei, Teresa 42
Merlin, Umberto 8, 9, 14
Molè, Enrico 48
Moranino, Francesco 22
Moro, Aldo 2-4, 6-7, 10, 21, 30, 33-35, 36, 37, 39, 46, 58
Mortati, Costantino 12, 21
Moscatelli, Cino 22
Natoli, Aurelio 48
Nenni, Pietro 29
Nitti, Franceso Saverio 27, 30, 42
Nobile, Umberto 8, 15, 17
Orlando, Vittorio Emanuele 30, 42
Oro Nobili, Tito 18-20
Persico, Giovanni 47
Ponti, Giovanni 46
Preti, Luigi 14, 47
Rocco, Alfredo 39
Rodi, Cesario 13
Rodinò, Mario 43-44, 45
Rossi, Paolo 18-19, 21
Ruffini, Francesco 39

Ruini, Meuccio	9, 10, 15-16, 20, 32, 48-49, 56
Russo Perez, Guido	36, 55
Sardiello, Gaetano	48
Silone, Ignazio	48
Sullo, Fiorentino	13
Targetti, Ferdinando	14,16, 36-37, 49
Taviani, Paolo Emilio	22
Terracini, Umberto	9, 22, 39, 45, 49
Terranova, Corrado	13
Togliatti, Palmiro	1-7, 9-10, 15, 21, 29-31, 53
Tosato, Egidio	8-9
Tupini, Umberto	1, 4, 6-7, 10, 20, 53-54
Uberti, Giovanni	16
Valiani, Leo	40, 55
Villani, Ezio	47
Vinciguerra, Ireneo	35-36, 37
Zagari, Mario	55
Zuccarini, Oliviero	26

1946

novembre

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima sottocommissione. Relazione del deputato Mario Cevolotto sui rapporti tra Stato e Chiesa (libertà religiosa). 50

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima sottocommissione. Proposte del deputato Giuseppe Dossetti su Lo Stato come ordinamento giuridico e i suoi rapporti con gli altri ordinamenti. 50

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima sottocommissione. Resoconto sommario della seduta del 21 novembre 1946. 51

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima sottocommissione. Resoconto sommario della seduta del 28 novembre 1946. 1-2

dicembre

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima sottocommissione. Resoconto sommario della seduta del 3 dicembre 1946. 2-6, 7, 19, 51-54

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima sottocommissione. Resoconto sommario della seduta del 28 novembre 1946. 1-2

1947

gennaio

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Adunanza plenaria. Resoconto sommario della seduta del 22 gennaio 1947. 8-9

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Adunanza plenaria. Resoconto sommario della seduta del 24 gennaio 1947. 9-10

febbraio

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Relazione del Presidente sul progetto di Costituzione, 6 febbraio 1947. 54

marzo

Assemblea Costituente. Seduta del 4 marzo 1947. Resoconto stenografico. 23

Assemblea Costituente. Seduta del 5 marzo 1947. Resoconto stenografico. 23

Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 6 marzo 1947. Resoconto stenografico. 23-26

Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 7 marzo 1947. Resoconto stenografico. 26-27

Assemblea Costituente. Seduta dell’ 8 marzo 1947. Resoconto stenografico. 27-28

Assemblea Costituente. Seduta del 10 marzo 1947. Resoconto stenografico. 28

Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana dell’11 marzo 1947. Resoconto stenografico. 28-31

Assemblea Costituente. Seduta del 12 marzo 1947. Resoconto stenografico. 32

Assemblea Costituente. Seduta del 13 marzo 1947.
Resoconto stenografico. 33-36
Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 14 marzo 1947.
Resoconto stenografico. 36
Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 15 marzo 1947.
Resoconto stenografico. 36-39
Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 17 marzo 1947.
Resoconto stenografico. 39-41
Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 18 marzo 1947.
Resoconto stenografico. 42
Assemblea Costituente. Seduta del 20 marzo 1947.
Resoconto stenografico. 42-44
Assemblea Costituente. Seduta del 21 marzo 1947.
Resoconto stenografico. 44
Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 22 marzo 1947.
Resoconto stenografico. 45
Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 24 marzo 1947.
Resoconto stenografico. 55

maggio

Assemblea Costituente. Seduta del 24 maggio 1947.
Resoconto stenografico. 11-14

dicembre

Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana del 4 dicembre 1947.
Resoconto stenografico. 14-16
Assemblea Costituente. Seduta antimeridiana del 5 dicembre 1947.
Resoconto stenografico 17-20